

GUIA METODOLÒGICA

# Ciutat de drets humans El model de Barcelona



## ÍNDEX

### Edició

Ajuntament de Barcelona  
Desembre de 2018

### Autoria

Direcció de Serveis de Drets de Ciutadania  
i Diversitat

### Il·lustracions

M. Beltran i J. Canela

### Disseny gràfic

M. Beltran

### Correcció lingüística

Linguaserve

### Drets

Creative Commons

<b>1. Introducció</b>	<b>4</b>
<b>2. Ciutat de drets humans, el model de barcelona</b>	<b>8</b>
2.1. Els quatre conceptes del model de Barcelona com a ciutat de drets humans	10
2.2. Altres principis d'actuació a tenir presents	13
2.3. Els objectius del model de Barcelona com a ciutat de drets	15
2.4. Elements diferencials del model de ciutat de drets humans	17
<b>3. Els drets humans, què són i com els entenem</b>	<b>24</b>
Característiques	26
3.1. Sistemes de protecció i garantia	26
3.2. Diàleg dels drets humans i la interculturalitat	30
3.3. Els límits dels drets	31
<b>4. Incorporació del model de ciutat de drets humans en el cicle de polítiques públiques</b>	<b>34</b>
4.1. Primera fase: identificació/definició del problema i inclusió en l'agenda municipal	37
4.2. Segona fase: definició d'estratègies i disseny de la política pública	49
4.3. Tercera fase: desplegament de la política pública	56
4.4. Quarta fase: avaluació de la política pública	60
<b>5. Bibliografia</b>	<b>66</b>

# Introducció



## Introducció

La gestió de la vida pública al món local i en especial a la ciutat ha esdevingut un element central en la prevenció de vulneracions de drets humans i en la seva garantia. Els objectius, decisions i activitats de qualsevol política pública que porten a terme els governs locals han d'estar alineats amb la promoció dels drets humans al seu municipi. Les desigualtats són evitables i no les podem assumir ni normalitzar. Entendre les desigualtats com a conseqüència d'una vulneració de drets humans ens interpel·la directament com a administració i ens porta a buscar l'arrel dels problemes a la recerca de polítiques transformadores que ampliïn el gaudi dels drets.

L'Ajuntament de Barcelona ha anat atorgant en els darrers anys més centralitat als drets humans en les polítiques públiques, fet que ha desembocat en l'adopció el 2016 de la Mesura de govern "Barcelona, ciutat de drets", que té com a subtítol "Accions de prevenció i garantia de drets de ciutadania i accions per incloure l'enfocament de drets humans a les polítiques públiques". Aquesta mesura crea un model propi de ciutat, el model Barcelona, que ha de treballar amb una mirada inclusiva, des de la diversitat i

feminista fonamentada en el respecte, la protecció i la garantia dels drets humans per tal de fer possible un desenvolupament humà i social que sigui sostenible.

Aquesta mesura planteja un seguit de deu línies d'actuació adreçades a establir les condicions necessàries per al gaudi efectiu dels drets per part de tota la ciutadania. En concret, l'acció número 5 planteja la redacció de guies metodològiques sobre l'aplicació de l'enfocament de drets humans a les polítiques públiques. És en aquest marc on es presenta aquest document, que té com a propòsit esdevenir una referència que serveixi per assessorar les administracions públiques locals sobre com incloure l'enfocament basat en drets humans en les seves polítiques públiques per tal de garantir la protecció efectiva dels drets de la ciutadania. Aquest enfocament desenvolupat per les Nacions Unides situa el respecte, la protecció i la garantia de drets humans com el fonament i l'objectiu, i ofereix les eines per fer possible un desenvolupament humà sostenible. Ja fa anys que aquest enfocament s'està utilitzant en altres àmbits, com ara en la cooperació al desenvolupament. Fer servir aquest enfocament en l'elaboració de les polítiques municipals i en el seu cicle és un repte que l'Ajuntament de Barcelona afronta amb el present document.

Avui la ciutat experimenta les mateixes contradiccions del món en què vivim, on es reflecteixen realitats com la pobresa, l'atur i la manca d'accés a habitatge, entre d'altres. És important tenir present que aquestes desigualtats no són un fet conjuntural, sinó una realitat consolidada que defineix la vida quotidiana de la gent a la nostra ciutat. L'aposta de Barcelona és confrontar aquestes complexitats i fer unes autèntiques polítiques públiques basades en drets humans.

El marc de referència d'aquesta guia és la **Mesura de govern "Barcelona, ciutat de drets"**, mesura que defineix el model de ciutat de drets humans pel qual aposta l'Ajuntament de Barcelona. El seu marc normatiu referencial és la **Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat** i una visió que integra l'enfocament intercultural i l'enfocament de gènere, així com l'enfocament de drets.

Aquesta guia és concebuda per a tècnics i tècniques de planificació de polítiques públiques en el món local. Per aquest motiu, s'ha elaborat d'acord amb les característiques específiques dels ens locals. També s'han tingut en compte altres experiències i recomanacions d'organismes internacionals, com ara les Nacions Unides (ONU) en l'àmbit universal, o l'Agència pels Drets Fonamentals (FRA) en l'àmbit de la Unió Europea (EU).

La guia s'estructura en quatre apartats. En el primer, es fa una presentació i justificació de la mateixa raó de ser del text. En el segon apartat es descriu el model de ciutat de drets humans de Barcelona, que inclou la incorporació de l'enfocament basat en drets humans en la definició de les polítiques públiques municipals.

El tercer apartat insereix aquesta guia en el marc general dels drets humans i del dret a la ciutat, identificant-ne la normativa i les característiques específiques, i el marc analíticometodològic que s'aplica i que correspon a un enfocament integrat interseccional, al qual incorpora els enfocaments intercultural, de gènere i de drets humans.

En l'apartat quart es presenten els aspectes bàsics, teòrics i metodològics de l'enfocament basat en drets humans (EBDH) a partir de la literatura i les experiències nacionals i internacionals. Així, s'hi desenvolupa la incorporació de l'enfocament integrat i de drets humans en les diferents fases de les polítiques públiques locals (identificació, disseny, execució i avaluació). Aquest apartat inclou preguntes específiques adaptades a les polítiques locals per tal de facilitar la visualització i l'aplicació d'aquesta proposta.

# 2

## Ciutat de drets humans, el model de Barcelona



### Ciutat de drets humans, el model de Barcelona

En ple segle XXI, els efectes i les contradiccions pròpies de la globalització tenen el seu reflex a les ciutats. L'atur, la pobresa, les desigualtats, o fins i tot la contaminació, són algunes de les conseqüències negatives més visibles. És competència dels ens locals la recerca del benestar de la ciutadania i la lluita per l'eliminació de les desigualtats: són titulars d'obligacions. Diferents causes com ara les desigualtats provoquen violacions reiterades dels drets humans, i la ciutadania té dret que es respectin els drets humans: és titular de drets i també de responsabilitats, la persona és subjecte actiu dels seus processos i decisions.

Així, les polítiques públiques de l'Ajuntament de Barcelona s'han anat centrant els darrers anys en els drets humans, ja que vetllar per aquests és la seva obligació. S'ha creat un **model propi de ciutat de drets humans**, una ciutat entesa com a espai col·lectiu de drets i amb una administració que, per la seva proximitat i flexibilitat, pot respondre a aquests reptes. Una ciutat que ha de treballar amb una mirada inclusiva, des de la diversitat, fonamentada en el respecte, la protecció i la garantia dels drets humans per tal de fer possible un desenvolupament humà i social que sigui sostenible.

## 2.1 ELS QUATRE CONCEPTES DEL MODEL DE BARCELONA COM A CIUTAT DE DRETS HUMANS

El model de Barcelona com a ciutat de drets humans es basa en **quatre conceptes**: (1) el dret a la ciutat, (2) l'enfocament basat en drets humans (EBDH), (3) la perspectiva intercultural i (4) la perspectiva feminista.

### 1. El dret a la ciutat

En un món en què les ciutats estan adquirint protagonisme com a actors internacionals, es reivindica el paper de les **autoritats locals com a defensores de drets humans**. Aquest paper de garant s'aconsegueix amb la planificació i el desplegament de polítiques públiques de prevenció de vulneracions de drets.

La Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, un text programàtic adoptat a Saint-Denis l'any 2000, defineix **el dret a la ciutat** d'aquesta manera:

*"La ciutat és l'espai col·lectiu que pertany a tots els seus habitants que tenen el dret a trobar-hi les condicions per a la seva realització política, social, econòmica, cultural i ecològica, cosa que comporta assumir també deures de solidaritat."*

L'aspiració a viure en un poble o ciutat on els drets humans de tots els seus habitants siguin respectats, garantits i protegits és la finalitat última del dret a la ciutat. És així com es defineixen les ciutats defensores de drets humans com Barcelona.

### 2. L'enfocament basat en drets humans

Aquest enfocament situa **els drets humans al centre de les polítiques públiques**. Els drets humans tenen un marc normatiu clarament establert,<sup>1</sup> i s'han de desenvolupar les polítiques públiques necessàries per a protegir-los i garantir-los. El seu respecte, la seva protecció i la seva garantia fan possible un desenvolupament humà sostenible.

Això implica que els objectius de les polítiques, **els plans, els programes i els serveis municipals han d'estar alineats amb els estàndards de drets humans**. Aquest enfocament planteja una sèrie d'indicadors i eines metodològiques específiques de l'EBDH, fins ara aplicades sobretot en la identificació i la formulació de projectes,

que comencen a implementar les administracions locals com Barcelona, a l'hora de proposar i desplegar polítiques públiques concretes.

Aquest enfocament estableix clarament rols en persones i actors socials que suposen un canvi en les relacions de poder entre ells:

- les persones tenen drets pel fet de ser persones, és a dir, són **titulars de drets**;
- l'Estat i la resta de poders públics passen a ser el subjecte amb obligacions jurídiques i morals en relació amb el seu compliment i desenvolupament, és a dir, són **titulars d'obligacions**;
- diversos actors socials (empreses, universitats, ONG, mitjans de comunicació, etcètera) i també persones individuals tenen drets, però també tenen responsabilitats relacionades amb el compliment dels drets humans, és a dir són **titulars de responsabilitats**.

L'enfocament de drets humans en un model de ciutat de drets humans es desenvoluparà amb més profunditat a l'apartat 2.4 d'aquesta guia.

### 3. La perspectiva intercultural

Barcelona és una ciutat diversa i plural on conviuen persones de diferents contextos i orígens culturals. Davant d'aquesta realitat, l'Ajuntament ha fet una aposta decidida per desplegar polítiques amb perspectiva intercultural adreçades a la construcció col·lectiva de la ciutat.

**L'enfocament intercultural** pretén fomentar la convivència entre les persones de diferents orígens, cultures i religions a través d'una mirada centrada en la persona com a protagonista i titular de drets. A la ciutat de Barcelona aquesta interculturalitat es treballa d'acord amb **tres principis** que es detallen a continuació:

- **Diversitat cultural**: fomenta el reconeixement de l'altre com a subjecte social, cultural i polític actiu i vàlid. També implica promoure el coneixement i la visibilització de la diversitat cultural en els diferents àmbits d'actuació, va-

<sup>1</sup> Aquest marc normatiu es desenvoluparà amb més detall en el punt 3 d'aquesta guia. ►



lorant les diverses cultures, tradicions i creences que la formen, així com els diferents interessos i necessitats.

- **Igualtat de drets, oportunitats i no discriminació:** lluita per la igualtat i contra la discriminació per tal d'aconseguir l'equitat. Aquestes accions posen l'accent en la igualtat d'oportunitats i la defensa dels drets. La finalitat és garantir l'accés, en condicions d'igualtat, per a totes les persones i col·lectius al procés de construcció i desenvolupament comunitaris sense demanar-ne a canvi l'assimilació.

- **Interacció positiva / diàleg intercultural:** promou el teixit de relacions dins d'un barri o territori fomentant les relacions de col·laboració. Es vol trencar l'esquema "nosaltres els/les altres" i modificar el "nosaltres" per tal de construir el fet comú, treballant sobre interessos i aspectes compartits. En aquest marc, és clau donar pas al diàleg i a la visibilització de les relacions de poder.

Aquest **model intercultural es contraposa amb el model multicultural**, que es basa en el respecte i reconeixement de les diferències culturals, lingüístiques i religioses, però no en el reforç dels elements comuns i les interrelacions que uneixen la ciutadania. La multiculturalitat es fonamenta en principis d'igualtat i de diferència, i la interculturalitat afegeix als primers la diversitat i la interacció positiva.

A la pràctica no podem evitar que s'imposi una certa realitat multicultural de les comunitats, per això la interculturalitat és un objectiu desitjat, o una política municipal en el cas de Barcelona. El fet de no reforçar aquests vincles pot promoure la segregació i la fragmentació socials, que no són favorables per garantir un bon nivell de cohesió. **La interculturalitat implica anar un pas més enllà i representa acceptar la interacció com a font d'enriquiment mutu.**

#### 4. La perspectiva feminista

El feminisme és una posició política i alhora un moviment social articulats per dones. Aquestes, prenent consciència de les discriminacions que viuen pel fet de ser-ho, decideixen organitzar-se en defensa dels seus drets. Com a itinerari emancipador el feminisme busca transformar

la societat que es basa en el patriarcat, una organització social en què l'autoritat l'exerceix l'home i que menysté els valors d'una societat justa i equitativa. Es busca una societat basada en la igualtat i les llibertats entre homes i dones i una justícia entesa com un conjunt de valors com ara el respecte, el reconeixement, l'equitat o la llibertat. Uns valors que parteixen de la convicció que qualsevol política impulsada des de les institucions ha de fer servir les eines i consolidar les fites del moviment feminista.

El model de Barcelona com a ciutat de drets se centra en la lluita contra la desigualtat i el sexisme i en l'aposta per l'equitat de gènere, és a dir, l'aposta per la igualtat real i efectiva, el reconeixement, la llibertat i la justícia de gènere. Aquest mateix model marca el camí per construir una ciutat on les dones tinguin veu i capacitat de decisió; on les tasques domèstiques i de cura estiguin distribuïdes de manera més equitativa i justa; on la pobresa i la precarietat, que actualment tenen rostres de dona, vagin desapareixent; on totes les dones puguin gaudir d'una vida lliure de violències, i on es reconegui i defensï la nostra diversitat sexual, cultural, religiosa i funcional.

En definitiva, el model pretén incorporar la **mirada feminista i l'enfocament de gènere** en totes les actuacions que duu a terme l'Ajuntament, per assolir una ciutat més democràtica, justa i respectuosa. El model promou una ciutat on les dones se sentin protagonistes i on s'estigui en posició d'igualtat en la vida cultural, econòmica, social i política.

## 2.2

### ALTRES PRINCIPIS D'ACTUACIÓ A TENIR PRESENTS

Juntament amb els quatre conceptes clau en el model de Barcelona com a ciutat de drets humans, també es plantegen aquests altres principis d'actuació:

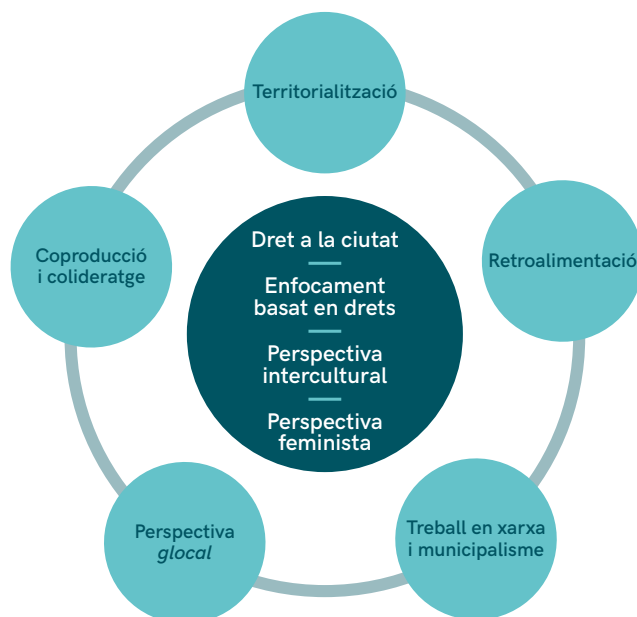
- **Territorialització:** totes les accions per a desplegar aquest model de Barcelona com a ciutat de drets humans s'hauran de coordinar amb l'acció dels districtes per tal de ser efectives.
- **Retroalimentació i interdependència:** una de les característiques dels drets humans és la interdependència, que significa que qualsevol dret està connectat a la resta i que l'afectació d'un té efectes sobre la resta. Així, pel

que respecta a les accions per desenvolupar el model, totes són també interdependents i, per tant, estaran en diàleg continu per retroalimentar-se i buscar les sinergies que en potenciïn els efectes i impactes.

- Treball en xarxa i municipalisme: Barcelona pot fer molt en solitari; acompanyada, molt més. En l'àmbit dels drets humans hi ha multitud de xarxes de ciutats i ens locals amb les quals es pot treballar conjuntament.
- Perspectiva *glocal* (global i local): Barcelona és clarament una ciutat *glocal*, i l'anàlisi conjunta dels efectes locals dels fenòmens globals ha de ser una constant per tal de proposar accions i polítiques adreçades a les causes de les diferents vulneracions de drets humans que es produeixen a la ciutat.
- Coproducció i colideratge: pel que fa al treball en xarxa amb les entitats i amb la ciutadania, hem de fer un pas més i plantejar la coproducció de polítiques públiques i el colideratge.

Conceptes i principis del model de Barcelona com a ciutat de drets

Font: Elaboració pròpia



## 2.3 ELS OBJECTIUS DEL MODEL DE BARCELONA COM A CIUTAT DE DRETS

El marc normatiu de drets humans està establert clarament. **Però cal respectar-lo i desenvolupar unes polítiques públiques de ciutat que protegeixin i garanteixin aquests drets.**

Així, el model de Barcelona com a ciutat de drets humans, planteja un **objectiu general** i dos **objectius específics**.

Objectiu general	Objectius específics
Promoció d'un model de ciutat diversa, intercultural i polièdrica en què totes les persones tinguin un accés real, efectiu i en condicions d'igualtat a tots els drets humans reconeguts i garantits a la ciutat.	<p>➤ <b>Drets humans a les polítiques públiques:</b> inclusió de l'enfocament basat en drets humans a les polítiques públiques.</p> <p>➤ <b>Polítiques públiques de drets humans:</b> disseny i desplegament de polítiques de drets humans segons prioritats substantives.</p>

### Objectiu específic 1.

#### Desplegar els drets humans a les polítiques públiques

En una societat democràtica, és imprescindible que en tots els àmbits públics s'asseguri l'exercici i els respecte pels drets humans. Això comença per **assegurar que la mateixa administració compleix amb els estàndards de drets humans en l'elaboració de les polítiques públiques** que busquen donar resposta a problemes de caràcter públic i el benestar de la ciutadania.

Les polítiques públiques són l'eina fonamental dels governs per intervenir en les societats, i són cabdals en la gestió dels estats de benestar actuals. No obstant això, avui en dia les societats són molt complexes, i la planificació, el disseny i el desplegament de les polítiques públiques i la bona governança han de fer front a reptes tan grans com l'accés a serveis públics, la descentralització i la democràcia local, la igualtat de gènere, la migració, la cultura i la inclusió social, entre d'altres.

Cal conscienciar-se que el rol de les polítiques públiques és contribuir a la prevenció i la garantia dels drets, i la seva incidència en el dia a dia de la ciutadania. Una ciutat de drets humans posa al centre la persona com a titular de drets, i



col·loca el respecte, la protecció i la garantia de drets humans com a fonament de les seves polítiques públiques. Això vol dir que:

- Els objectius de les polítiques, els plans, els programes i els serveis municipals han d'estar alineats amb els estàndards de drets humans, i que la igualtat i la no discriminació han d'esdevenir l'eix central.
- És molt important *millorar els coneixements i les capacitats tècniques del funcionariat* de manera transversal, horitzontal i multisectorial en temes de drets humans.
- La *participació i la no discriminació han de ser elements clau en totes les etapes de construcció* d'aquesta política pública, des de l'inici amb la identificació del problema fins a l'avaluació d'aquestes.
- És clau contribuir a reforçar les capacitats de la ciutadania per apoderar-la per reclamar i exercir els seus drets.
- S'han de *portar a terme canvis en la manera com es planteja el cicle de les polítiques públiques* i en la justificació de les actuacions. La justificació d'aquestes polítiques públiques ha de ser el respecte, la protecció i la garantia dels drets humans que tenen com a objectiu últim transformar el sistema i apoderar la ciutadania.
- En *les fases de desplegament i d'avaluació de les polítiques públiques*, també han de tenir uns plans i estratègies i uns indicadors basats en drets humans que busquen anar a l'arrel de les desigualtats socials i canviar les relacions de poder.

### Objectiu específic 2.

#### Fer polítiques de drets humans

Es tracta **que es dissenyin i es despleguin polítiques específiques de drets humans**. Barcelona ha anat assumint en els darrers anys una centralitat cada vegada més gran dels drets humans en les polítiques públiques.<sup>2</sup> Aquests drets no són quelcom abstracte i fora de context, sinó que cal pensar-los i promoure'ls en el marc del territori on s'exerceixen, en aquest cas, la ciutat i els seus barris.

Així doncs, *cal fer polítiques de drets humans que abordin temàtiques concretes* com el discurs de l'odi —racisme,

xenofòbia, antigitanisme, homofòbia, etcètera—, els drets civils i les llibertats públiques en l'ús de l'espai públic —dret a manifestació— i la plena ciutadania —drets de la població migrada i estrangera—, entre d'altres.

En aquest punt, és important tenir en compte que la voluntat política té un paper determinant en la definició de les prioritats que porten a l'assoliment d'aquests objectius. Serà cabdal l'impuls polític que es faci d'aquelles iniciatives locals que tinguin com a eix central els drets humans i la transversalitat. La intenció és que les polítiques públiques acabin incorporant la dimensió col·lectiva dels drets humans.

Aquesta guia posa l'èmfasi en el primer dels objectius específics descrits, ja que és concebuda per a un ús intern dels tècnics i tècniques locals perquè els professionals puguin desenvolupar polítiques públiques en línia amb els estàndards de drets humans.

Per tal de portar a terme de manera efectiva el model de Barcelona com a ciutat de drets humans, s'han plantejat unes línies d'actuació que es divideixen en tres principis: "respecte", "protecció" i "compliment i garantia", i que es descriuen tot seguit:

**a. respectar:** les adreçades a impedir la violació directa d'un dret per part de la mateixa administració;

**b. protegir:** les que es despleguen per establir les condicions necessàries per al gaudi efectiu dels drets;

**c. complir/garantir:** les que l'administració posa en marxa quan ja s'ha produït una vulneració de drets.

A continuació expliquem quins són els elements diferencials d'aquest model que marquen la diferència respecte a altres enfocaments.

## 2.4 ELEMENTS DIFERENCIALS DEL MODEL DE CIUTAT DE DRETS HUMANS

Com s'ha dit anteriorment, el model de ciutat de drets humans permet una **comprensió més profunda de les arrels de les causes subjacents de les problemàtiques** i es diferencia, com a mètode d'anàlisi, **de l'enfocament basat en les necessitats**, com podem veure al quadre següent:

<sup>2</sup> Una mostra d'això podria ser-ho la Mesura de govern "Barcelona, ciutat de drets" citada a la presentació d'aquesta guia i presentada el juliol de 2016.

### Diferències entre els enfocaments basats en necessitats i el model de ciutat de drets humans

Font: Elaboració pròpia a partir de: Cymant & Font (2007), Gimenez & Valente (2010).

	Enfocament de necessitats	Model de ciutat de drets humans
<b>PERSONES</b>	Es basa en la provisió de serveis, i les persones són tractades com a "objectes" de les polítiques.	Cerca el compliment dels estàndards de drets humans en resposta a les demandes de les persones com a "subjectes" de dret.
<b>PROBLEMES</b>	Analitza les causes immediates dels problemes.	Analitza causes estructurals dels problemes (discriminació, relacions de poder).
<b>NECESSITATS/ DRETS</b>	<p>La caritat motiva la satisfacció de les necessitats.</p> <p>Cerca satisfer les necessitats quan els beneficiaris no poden fer-ho per si mateixos (convertint-se en receptors passius de serveis).</p>	<p>Cerca el compliment de les obligacions legals de respectar els drets humans.</p> <p>Cerca donar poder a les persones perquè puguin reclamar els seus drets (convertint-se en actors per a l'exercici dels seus drets).</p>
<b>ACTORS</b>	Actors: Estat i beneficiaris	Actors: titulars de drets, de responsabilitats i d'obligacions
<b>ÀMBIT</b>	<p>Es treballa en l'àmbit local.</p> <p>Dependència de les comunitats respecte als serveis que ofereixen els governs.</p>	<p>Es treballa en múltiples àmbits (local, nacional, internacional).</p> <p>Canvis en les relacions de poder que generin l'apoderament i un accés més gran a recursos dels grups més marginats.</p>
<b>RESULTATS / PROCESSOS</b>	Les necessitats bàsiques es poden assolir-se a partir de metes i resultats.	L'exercici dels drets requereix tant els resultats com els processos.
<b>PARTICIPACIÓ</b>	La participació és una estratègia (sovint, de legitimació).	La participació diversa és un dret, un objectiu i una estratègia.
<b>VISIÓ</b>	Visió sectorial.	Visió integral i treball intersectorial.

Font: Elaboració pròpia

La posada en pràctica del model de ciutat té un fort impacte en la manera com es duu a terme la formulació de les polítiques públiques. Comprendre que tota problemàtica té unes causes estructurals requereix una resposta integral que tingui en compte tot el conjunt de drets, i la resposta ha de ser multisectorial i coordinada per a tots els actors implicats. També inclou l'anàlisi de les relacions de poder i les desigualtats de gènere, així com de les estructures que les sostenen, l'anàlisi de les discriminacions en les societats i, alhora, l'anàlisi causal de la vulneració dels drets humans.

L'EBDH que integra el model de ciutat de drets humans és una **"forma de veure"** i una **"manera de fer"** per assolir la concreció dels drets humans (Jimenez Benitez, 2007, pàg. 35). **Relaciona drets amb obligacions** i les assigna atorgant rols als diferents actors com a titulars de drets, titulars de responsabilitats i titulars d'obligacions.

En síntesi, es pot dir que el model de ciutat de drets humans **reformula la relació Estat-societat i reforça l'exigibilitat jurídica política i social dels drets humans**. En aquest sentit, el model de ciutat de drets humans suposa pautes i orientacions, a manera de guia, per al procés de formulació, desplegament i avaluació de polítiques públiques, en brindar un marc comú en el cicle de polítiques públiques. Els drets humans constitueixen fonament, objectiu i eina de tota acció del cicle de les polítiques públiques.

Per això cal que el model de ciutat de drets s'apliqui a tot el cicle de les polítiques públiques, **amb diversos nivells d'anàlisi**:



A continuació descrivim amb més profunditat cadascun dels elements:

### 1. Un marc normatiu de referència:

El model de ciutat de drets humans incorpora les normes, valors i principis recollits en el Sistema Universal de Defensa i Promoció dels Drets Humans (tractats, pactes i convencions ratificats pels estats, resolucions) i la jurisprudència internacional, així com els presents en els sistemes regionals o reconeguts en constitucions i altres normes internes dels estats. Els principis, valors i normes dels drets humans, incorporant i integrant la perspectiva intercultural i de gènere, són les vies per assolir els objectius definits per la política pública i esdevenen objectius d'aquesta.

El contingut de la política pública deriva dels estàndards internacionals de drets humans que són de compliment obligatori per l'Estat i pels diferents nivells de govern una vegada s'han incorporat a la normativa interna. En l'àmbit local, també es pot incloure com a marc de referència d'altres compromisos adquirits, com per exemple, en el cas de l'Ajuntament de Barcelona, la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat (Saint-Denis, 2000).

És important destacar que com a marc de referència s'han de tenir en compte tant els mecanismes convencionals (tractats, informes, etcètera) com els no convencionals (informes dels relators especials i recomanacions de l'Examen Periòdic Universal).

### 2. La centralitat de les persones:

Les polítiques públiques se centren en les persones, però hi ha un canvi de rol. El model de ciutat de drets humans assigna uns rols a persones i actors socials que suposen un canvi en les relacions de poder entre ells:

- Els titulars de drets: totes les persones tenen drets pel fet de ser persones. Algunes persones o grups veuen vulnerats aquests drets o pateixen discriminacions pel color de pell, la condició social, etcètera. Els titulars ja no són beneficiaris sinó veritables titulars de drets.

- Els titulars de responsabilitats: pel fet de formar part d'una societat, l'ésser humà, i altres actors socials (empreses, universitats, ONG, mitjans de comunicació, etcètera), de la mateixa manera que tenen drets, tenen responsabilitats relacionades amb el compliment i desenvolupament dels drets humans.

- Els titulars d'obligacions: són aquells que han de garantir l'exercici dels drets. L'Estat i la resta de poders públics passen a ser el subjecte amb obligacions jurídiques i morals en relació amb el seu compliment i desenvolupament. Les obligacions són:

**a. respectar:** «exigeix que l'Estat no interfereixi directament o indirectament en el gaudi del dret»;

**b. protegir:** «requereix que l'Estat adopti mesures per evitar que tercers interfereixin en el [exercici ple del] dret»;

**c. complir/garantir:** «exigeix que l'Estat, i la resta de poders públics, adopti mesures legislatives, administratives, pressupostàries i d'una altra índole adequades per facilitar, proporcionar i promoure la plena realització del dret.»

### 3. Principis transversals del model de ciutat de drets humans

El model de ciutat de drets humans, com a "forma de veure" i "manera de fer" (és a dir, la vinculació dels drets humans, la interculturalitat i l'enfocament de gènere com a fonamentació, objectiu i metodologia), incorpora els principis següents, que s'afegeixen als principis dels drets humans:

- Participació diversa i inclusió: tota persona i tots els pobles tenen dret a participar activament, lliurement i significativament en el desenvolupament, així com a contribuir i gaudir del desenvolupament civil, econòmic, social i polític, on es poden realitzar els drets humans i les llibertats fonamentals. La participació ciutadana, entesa com a mecanisme de construcció de democràcia activa, ha de reflectir la diversitat existent a la ciutat.
- Apoderament/enfortiment de capacitats: processos pels quals les persones i els grups s'apropien de la seva situació, enforteixen les seves capacitats d'interactuar amb les autoritats públiques i amb altres grups, per tenir

control de les circumstàncies pròpies i aconseguir les seves pròpies metes, amb la finalitat de millorar la seva qualitat de vida i tenir les capacitats per aconseguir el tipus de vida que valoren.

- Igualtat i no discriminació: totes les persones són iguals. Tots els éssers humans tenen drets sense discriminació de cap mena amb independència de la seva raça, color, sexe, ètnia, edat, idioma, religió, opinió política o d'altra mena, origen nacional o social, discapacitat, propietat, naixement o una altra condició, segons ha estat establert pels òrgans de control dels tractats de drets humans.

- Enfocament intercultural: la defensa de la diversitat cultural és un imperatiu ètic, inseparable del respecte de la dignitat de la persona [...], en particular dels drets de les persones que pertanyen a minories i dels pobles autòctons. Les polítiques públiques han d'incorporar transversalment el coneixement, la visibilització i el reconeixement de la diversitat cultural com a riquesa compartida, així com el foment de la interacció positiva, el diàleg crític, l'entramat de relacions i la col·laboració entre persones i grups culturalment diversos. També han d'incorporar criteris i mecanismes de participació culturalment diversa, per la qual cosa cal augmentar i fomentar amb accions concretes la participació diversa, no només amb presència de persones d'origen divers, sinó també amb la inclusió de la diversitat en els mecanismes participatius.

- Transparència, exigibilitat i rendició de comptes: les autoritats públiques i altres detentors de deures han de respondre pel compliment en matèria de drets humans. En aquest sentit, han de complir amb les normes legals i els estàndards continguts en els instruments de drets humans. L'exigibilitat no només és en termes legals o judicials, sinó en termes polítics i socials, per garantir la disposició d'informació, recursos i canals accessibles, amigables i adequats culturalment a tots els ciutadans i ciutadanes.

**4. Les dimensions dels drets**, que són sis característiques que permeten anàlisis individualitzades de cadascun

d'aquests drets (disponibilitat, accessibilitat, adaptabilitat, acceptabilitat, qualitat i sostenibilitat).

Per tal de fer efectius els drets humans, diverses entitats (ISI Argonauta, IDHC) han definit **sis dimensions que serveixen com a indicadors per mesurar la possibilitat d'acompliment d'un dret**:

<b>DISPONIBILITAT</b>	Garantir la suficiència dels serveis, instal·lacions, mecanismes, procediments o qualsevol altre mitjà pel qual es materialitza un dret per a tota la població. Nombre d'establiments, recursos, entrades, programes, projectes, béns o serveis posats a disposició per al compliment del dret en l'àmbit territorial (districtes) i adequats culturalment.
<b>ACCESSIBILITAT</b>	La no discriminació en la prestació dels serveis i en el sentit físic, d'abast geogràfic, cultural, econòmic o religiós als serveis. Mecanismes establerts per garantir la igualtat d'accés als serveis sense discriminacions potencials per raó de raça, color, sexe, ètnia, edat, idioma, religió, opinió política o d'altra mena, origen nacional o social, discapacitat, propietat, naixement o una altra condició.
<b>ADAPTABILITAT</b>	Que el medi i els continguts elegits per materialitzar l'exercici d'un dret tinguin la flexibilitat necessària per poder ser modificats, si així es requereix, per tal d'adaptar-se a les necessitats de societats i comunitats en transformació, i respondre a contextos culturals i territorials variats.
<b>ACCEPTABILITAT</b>	Que el medi i els continguts elegits per materialitzar l'exercici d'un dret siguin acceptats per les persones a qui es dirigeixen, cosa que està relacionada estretament amb l'adaptabilitat i amb criteris com la pertinença i l'adequació cultural, així com amb la participació de la ciutadania en l'elaboració de la política en qüestió.
<b>QUALITAT</b>	No només qualitat tècnica valorada per l'oportunitat, la integritat i l'efectivitat de les accions, sinó la qualitat humana, en la mesura que satisfà les expectatives de qui presta i de qui rep el servei.
<b>SOSTENIBILITAT</b>	Permet la continuïtat en el temps, requereix incorporar i monitorar la compatibilitat de l'estructura i el funcionament proposat en una política pública amb els valors culturals i ètics del grup involucrat i de la societat, cosa que la fa acceptable per a aquestes comunitats, actors o organitzacions.

▲ Font: Elaboració pròpia a partir de: Salinas & Zambrano (2013); Guillen & Tomas (s/d); Del Rio (2013); OACDH (2004; 2006); Equipo de ISI Argonauta (2010); PNUD (2013); UNFPA (2012)

# 3

## Els drets humans, què són i com els entenem



### Els drets humans, què són i com els entenem

Els drets humans són la base sobre la qual es construeix el model descrit. Per això, a continuació es traslladen algunes reflexions sobre aquest concepte i sobre com s'han anat creant sistemes de garantia i protecció en l'àmbit universal, regional, nacional i local, adreçades a establir les condicions necessàries per al gaudi efectiu dels drets per part de tota la ciutadania i a actuar en cas que es produeixi una violació de drets humans.

Tots els éssers humans neixen iguals en dignitat i en drets. Els drets humans són inherents als éssers humans, sense distinció de raça, sexe, nacionalitat, origen ètnic, llengua, religió o qualsevol altra condició. Són una idea moral i una concepció política.

Els drets humans es fonamenten en la dignitat humana i la igualtat, és a dir, la llibertat i el benestar psíquic i físic de les persones i la garantia d'una vida digna. Tota persona, pel simple fet de ser-ho, posseeix uns drets que han de ser reconeguts i respectats pels poders públics. Així doncs, segons les Nacions Unides, els drets estan concebuts per protegir tota persona de les accions o omissions d'autoritats públiques o d'individus que pretenguin impedir o limitar el gaudi d'aquests drets.



### Característiques

Per tal de garantir que tots els drets humans es facin efectius, han de tenir les quatre característiques següents:

Universals	Inalienables	Interdependents i interrelacionats	Indivisibles
Implica reconèixer que els drets humans corresponen a tots els éssers humans de la mateixa manera, atès que estan basats en la dignitat inherent a tot ésser humà.	Els drets humans són inherents a la persona i no poden ser objecte de limitacions excepte en els casos previstos legalment i amb totes les garanties jurídiques pertinents.	Els drets humans són interdependents, ja que el nivell de gaudi de qualsevol dret depèn del grau de realització dels altres.	Tots els drets civils, culturals, econòmics, polítics i socials són igualment importants, un no és més important que l'altre.

▲  
Font: Nacions Unides (2012)

## 3.1 SISTEMES DE PROTECCIÓ I GARANTIA

La creença en la dignitat i la igualtat de tots els membres de l'espècie humana i altres principis dels drets humans, la podem trobar en gairebé la totalitat de cultures, civilitzacions, religions o tradicions filosòfiques. Per a aquesta finalitat s'han elaborat diverses normes escrites.

### Antecedents

Un cert nombre de **textos van ser els predecessors dels drets de les persones**; per exemple, a Anglaterra, la Carta Magna (1215), la Petició de Drets (1628) i el Bill of Rights (1689). Al segle XVIII, per primera vegada en la història de la humanitat es van reconèixer els drets naturals com a drets legals, i es van convertir en un dels elements fonamentals d'algunes constitucions. Des d'aleshores, una relació gairebé contractual s'ha establert entre l'Estat i l'individu, segons la qual el poder del primer resulta del lliure consentiment del segon. La Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà de la França de 1789 i l'American Bill of Rights del 1791 es basen en aquestes premisses.

Els règims totalitaris que s'instauren els anys 1920 i 1930 van violar sistemàticament els drets humans a l'interior dels seus propis territoris. Després, la Segona Guerra Mun-

dial va estar marcada per uns atacs generalitzats a la vida i la dignitat humana: es van voler eliminar grups sencers de població per raó de la raça, religió, nacionalitat, orientació sexual, ideologia, etcètera. Cada vegada era més palesa la necessitat d'elaborar uns instruments internacionals eficaços que protegissin els drets humans.

### La Declaració Universal de Drets Humans i els pactes internacionals posteriors

Així, l'octubre de 1945 es crea l'**Organització de les Nacions Unides** (ONU). El 1948, d'acord amb el pla de treball traçat per la Comissió de Drets Humans, s'inicia la **creació d'un sistema universal de protecció dels drets humans**, que inclou diversos instruments jurídics de prevenció de vulneracions i de garantia.

Parlem de la **Carta Internacional de Drets Humans de l'ONU, que està formada per la Declaració Universal dels Drets Humans** i els dos pactes que la despleguen: el **Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics** (1966) —així com els seus dos protocols facultatius— i el **Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals** (1966). La Declaració no té valor jurídic vinculant (no és obligatori complir-la) però inclou les línies que cal seguir en matèria de drets, i sovint és citada com a referència en lleis fonamentals i constitucions dels diferents estats. Té un caràcter de referent normatiu per generar consensos.

A més a més, s'han elaborat diverses normatives d'aplicació universal per protegir determinats col·lectius vulnerables com els infants, les persones refugiades o les persones amb discapacitat. Es pretén augmentar els estàndards de protecció enfront de determinades violacions de drets humans considerades pràctiques especialment aberrants. Aquests tractats internacionals preveuen comitès de supervisió davant els quals els estats, periòdicament, han de retre comptes sobre el compliment de les obligacions previstes.

S'ha de tenir en compte que les disposicions que s'elaboren en aquest marc no són vinculants, com ho podrien ser les resolucions, declaracions o informes, però que contribueixen a crear una tendència interpretativa i d'actuació per als estats.



### Organismes de drets humans

Un seguit d'organismes oficials donen seguiment a l'acompliment dels tractats esmentats.

D'una banda, el **Consell de Drets Humans (2006)**, que és un òrgan intergovernamental de l'ONU responsable de l'enfortiment de la promoció i la protecció dels drets humans al món. Per mitjà de l'anomenat "mecanisme d'examen periòdic universal", s'examina la situació dels drets humans dels estats membres de les Nacions Unides. També es poden establir procediments especials, encapçalats per l'anomenat "relator especial", que fa front a situacions determinades en països concrets o qüestions d'interès global.

En l'àmbit europeu, cal diferenciar el Consell d'Europa de la Unió Europea. El **Consell d'Europa** (1949) està format per 47 estats, i és l'encarregat d'establir i supervisar els estàndards europeus en matèria de drets humans. Va adoptar el **Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals (CEDH)** (1950). És especialment rellevant el sistema de control que estableix el CEDH, anomenat el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH). A aquest tribunal s'hi pot adreçar tant la ciutadania com els estats, i marca la interpretació i els límits dels drets que han d'aplicar les jurisdiccions nacionals respecte als drets reconeguts en el Conveni.

En segon lloc hi trobem la **Unió Europea** (1951), formada actualment per 28 estats membres, que des de l'aprovació del Tractat de Maastricht el 1992 exigeix el respecte dels drets humans com a condició per ser admès a la UE. De la mateixa manera, el 1993 es van aprovar els "criteris de Copenhaguen", que marquen com a criteri d'adhesió a la Unió Europea que l'estat que vulgui entrar-hi ha de garantir que té unes institucions que assegurin els drets humans. Les constitucions de cadascun dels estats membres garanteixen els drets fonamentals, així com la **Carta Europea dels Drets Fonamentals** (2000). A aquesta última, amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa el 2009, se li va reconèixer el mateix valor jurídic que els tractats. Com a mecanisme de garantia a la UE hi ha el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE), al qual es poden dirigir els ciutadans i ciutadanes de la UE un cop esgotades les vies internes.

Pel que fa a l'Estat espanyol, la **Constitució espanyola** de 1978, al títol I, estableix els drets i deures fonamentals i els mecanismes de garantia d'aquestes llibertats i drets. A Catalunya hi ha l'Estatut d'autonomia (2006), que al títol I, "Drets, deures i principis rectors", consolida a l'alça els estàndards de protecció establerts a la Constitució. Cal destacar la figura del **defensor/a del poble** i del **síndic/a de greuges**, en l'àmbit estatal i català, respectivament, com a institucions la funció principal de les quals és la protecció i garantia d'aquests drets davant les actuacions de les administracions.

### Carta Europea de Salvaguarda de Drets Humans a la Ciutat

En l'àmbit municipal hi té un rol principal la **Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat** (Saint-Denis, 2000). Aquest és el resultat del treball iniciat a Barcelona el 1998 a la conferència "Ciutats pels drets humans" per commemorar el 50è aniversari de la Declaració Universal dels Drets Humans. Les ciutats participants van adoptar el "Compromís de Barcelona", un full de ruta per a l'adopció d'un document polític per promoure el respecte, la protecció i la garantia dels drets humans en l'àmbit local.

El 21 de juliol de l'any 2000 l'Ajuntament de Barcelona va adoptar aquesta Carta Europea, fet que implicava incorporar els seus principis dins l'ordenament local, així com els drets i els mecanismes de garantia establerts a la carta. Amb l'aprovació de la **Carta de ciutadania** es va fer un pas més. **Carta de drets i deures de Barcelona**, el 2010, que pretenia ser un element pedagògic de promoció, de difusió i de respecte dels drets, així com de concreció i conscienciació dels deures.

A més a més, l'organització mundial de ciutats, Ciutats i Guberns Locals Units (CGLU), a través de la Comissió d'Inclusió Social, Democràcia Participativa i Drets Humans, va adoptar el 2011 la **Carta-Agenda Mundial de Drets Humans a la Ciutat**, en el marc del seu Consell Mundial de Florència, en el qual van participar més de 400 alcaldes i alcaldesses de tot el món. La ciutat de Barcelona ha participat activament en aquest procés, però encara no ha estat ratificada per l'Ajuntament.

## 3.2 DIÀLEG DELS DRETS HUMANS I LA INTERCUL- TURALITAT

A tall de tancament, podríem dir que la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat representa l'instrument local de referència en el reconeixement, la protecció i la garantia dels drets en el món local i en defensa del dret a la ciutat.

De manera general, històricament cap tradició ha negat que les persones hagin de gaudir d'un mínim de benestar que exigeix el respecte de les necessitats més importants. La creença en la dignitat i la igualtat de tots els membres de l'espècie humana es remunta molts segles enrere, i es troba en gairebé la totalitat de cultures, religions i tradicions filosòfiques. Diferents cultures qüestionen què vol dir això a la pràctica: amb tot, els drets humans estableixen un acord mínim basat en la dignitat humana i sobre què significa el seu benestar, i tracen així una línia que els qüestionaments no haurien de traspasar. Aquesta mirada cultural representa un matís a l'universalisme dels drets. Aquesta planteja un **enfocament que integra els drets humans, l'anàlisi de gènere i la interculturalitat**.

L'enfocament **intercultural** està orientat a fomentar la **convivència entre les persones de diferents cultures i religions**. Les persones formen identitats, es nodreixen de les diverses relacions socials en què participen i estan vinculades amb les posicions de poder en què se situen a la societat. L'enfocament intercultural no implica l'assimilació a la cultura dominant, sinó un espai en què les cultures interactuen, dialoguen i participen en igualtat de condicions en la definició de l'espai públic i en la presa de decisions de la societat (Zapata-Barrero, 2007).

Es pretén la transformació social per mitjà de canvis en les dinàmiques d'exclusió, discriminació, invisibilització i desigualtat envers determinats col·lectius que pertanyen a cultures minoritzades. D'aquesta manera, les persones són les protagonistes i les **titulars de drets des de la seva diversitat cultural** i no des de la uniformitat.

L'**anàlisi de gènere** és una eina clau que busca abordar les diferències basades en el gènere. Es tracta que aquestes siguin acceptades i valorades, i que s'identifiqui en quines condicions es produeix una absència de reconeixement

de la identitat de les dones, dels homes, de les persones transsexuals, intersexuals, etcètera. Així se cerquen vies per possibilitar l'exercici de les seves capacitats com a titulars de drets.

L'anàlisi de gènere també té en compte el patriarcat com a sistema d'opressió, de manera que les dones estan subjectes a l'autoritat dels homes dins tot l'entramat del sistema social, polític o econòmic. En aquesta anàlisi de les relacions d'opressió i de poder cal tenir en compte el concepte d'**interseccionalitat**. Aquesta anàlisi prové de les reivindicacions de certs moviments feministes que reclamen que, a més del patriarcat, hi ha altres nivells d'opressió que se sobreposen: el racisme i la xenofòbia, l'edat, la classe social, la diversitat funcional... En participar de diferents nivells de relacions socials les persones poden tenir diversos nivells d'opressió sobreposats.

L'**enfocament basat en els drets humans** té el propòsit d'assegurar condicions d'autonomia per a totes les persones en condicions d'igualtat. Per a això, s'han d'establir normes que garanteixin l'exercici correcte de capacitats, les quals varien en funció dels diferents contextos socials, culturals com polítics i ètnics de les persones.

## 3.3 ELS LÍMITS DELS DRETS

Al llarg de la guia hem destacat el fet que els drets són complementaris. S'ha mencionat que reforçar un dret és reforçar-los tots. Tanmateix, existeixen límits en l'exercici dels drets: la llibertat d'expressió d'una persona té el seu límit en la injúria o la calúmnia, el dret a la consciència religiosa pot tenir el seu límit en la protecció dels drets dels animals, el dret a la propietat privada pot tenir límits en el dret a l'habitatge. Una primera orientació sobre la col·lisió o l'encaix entre drets ens l'ofereix la mateixa Declaració Universal de Drets Humans a l'article 29.2:

*"En l'exercici dels drets i les llibertats, tothom estarà sotmès només a les limitacions establertes per la llei i únicament amb la finalitat d'assegurar el reconeixement i el respecte deguts als drets i llibertats dels altres i de complir les justes exigències de la moral, de l'ordre públic i del benestar general en una societat democràtica."*

És, per tant, el legislador qui configura el mapa dels drets inicialment i troba els seus equilibris segons la configuració política del moment. És important assenyalar el clima polític i el paper de lobbys i moviments ciutadans en l'elaboració de les lleis; la capacitat d'influència d'un grup determinat modifica el contorn legal dels drets humans. Finalment, és essencial notar que la interpretació de les lleis per part del poder judicial acaba de definir amb precisió el mapa dels drets.

Per tant, i com a criteri general, s'ha de considerar que la col·lisió de drets comporta la realització d'una ponderació entre els diferents valors en presència, és a dir, avaluar les raons a favor d'un o de l'altre. Cal tenir en compte la proporcionalitat, que el valor o bé jurídic sacrificat ho sigui únicament en la mesura necessària per donar efectivitat a aquell que té prioritat.

En definitiva, i com fa notar Amartya Sen,<sup>3</sup> en l'elaboració d'una política pública no només compta l'indispensable saber tècnic, sinó que també cal posar en la balança els interessos de cada grup social per tal de definir amb la màxima precisió la manera en què una política pública respon al gaudi efectiu dels drets.

<sup>3</sup> Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press. ►

# 4

## Incorporació del model de ciutat de drets humans en el cycle de polítiques públiques



## Incorporació del model de ciutat de drets humans en el cycle de polítiques públiques

En aquesta secció es mostra una representació del cycle de les polítiques públiques per comprendre bé quines són les seves dinàmiques. No es tracta de mostrar un esquema rígid, sinó un marc de referència. Farem servir el dret a l'habitatge com a exemple, en ser una de les polítiques prioritàries i millor desenvolupades seguint aquest model.

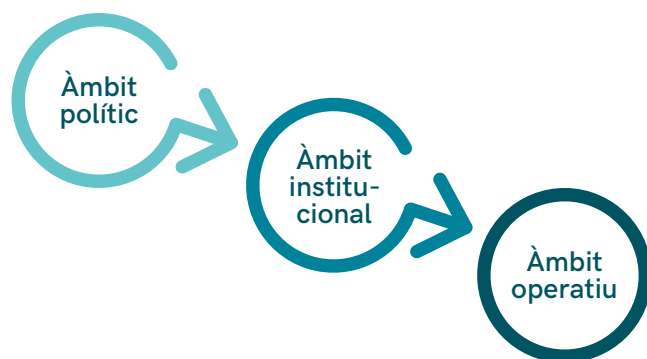
Hem explicat abans que l'EBDH té en compte tant els **resultats** com els **processos** (a l'apartat 2.4, quan hem diferenciat l'enfocament de necessitats i el de drets). Així, es pot marcar una diferència entre:

- Els **resultats** de les polítiques públiques: que respondran a les sis dimensions dels drets humans (de l'apartat 2.4, disponibilitat, accessibilitat, qualitat, sostenibilitat, adaptabilitat i acceptabilitat).
- Els **processos** per assolir aquests resultats: que respondran als principis de drets humans (de l'apartat 3, universalitat, interdependència, inalienabilitat, indivisibilitat) i de l'enfocament basat en drets (de l'apartat 2.4, participació i inclusió, enfortiment de capacitats, igualtat i no discriminació, enfocament intercultural, transparència i rendició de comptes).

### Què implica incorporar el model de ciutat de drets humans en les polítiques públiques de l'Ajuntament de Barcelona?

Implica **canvis** en diferents nivells:

- ✓ **en l'àmbit polític**, ja que afecta els seus objectius prioritaris i la manera com s'articulen aquests objectius i polítiques específiques amb el model de ciutat de drets humans, perspectiva de gènere i intercultural per generar processos transformadors.
- ✓ **en l'àmbit institucional**: suposa la formació de personal en drets humans, gènere i interculturalitat. La creació d'una nova cultura de gestió, de noves estructures i espais dins de l'Ajuntament, així com la incorporació de personal municipal culturalment divers.
- ✓ **en l'àmbit operatiu**: canvis de metodologia en la definició, execució i avaluació de les polítiques públiques que incorporin transversalment la promoció de l'enfocament basat en drets humans, la perspectiva de gènere i la interculturalitat, que garanteixin més participació, el potencial transformador i la sostenibilitat, la rendició de comptes, la transparència i la legitimitat.



Font: Elaboració pròpia

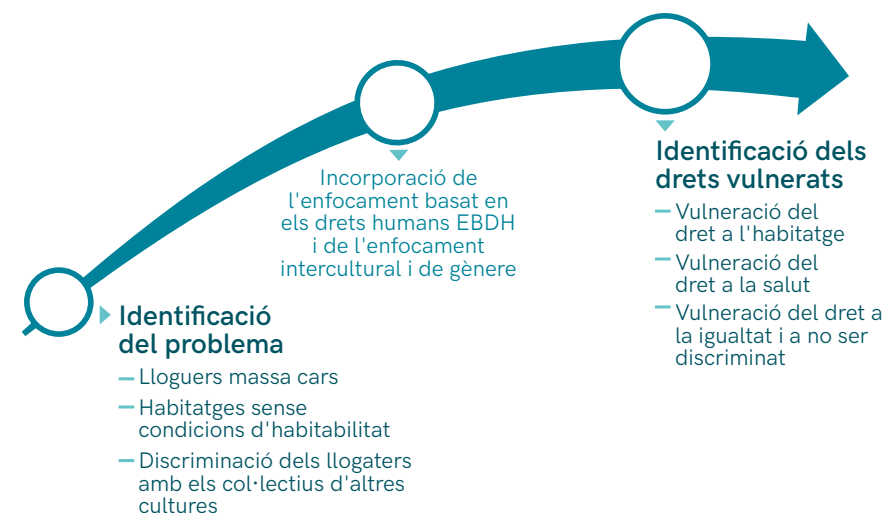
## 4.1 PRIMERA FASE: IDENTIFICACIÓ/DEFINICIÓ DEL PROBLEMA I INCLUSIÓ EN L'AGENDA MUNICIPAL

L'aplicació de l'EBDH en el cicle de polítiques públiques serà un dels eixos del model de ciutat de drets humans. Ens ajudarà a concretar els grans principis i declaracions de drets humans en les polítiques reals, i també a respectar, garantir i protegir els drets humans a la ciutat.

### 1. Identificació del problema i formulació en forma de dret

La primera fase del cicle de polítiques públiques és la **identificació del context i les problemàtiques existents**, en termes de vulneració de drets (no de necessitats). Normalment els problemes no són expressats per la ciutadania en termes de vulneració de drets, sinó en termes dels problemes i necessitats que tenen.

Per exemple, el problema és expressat com: "no podem pagar un lloguer a Barcelona, són massa cars." En incorporar l'EBDH un cop definit el problema, i per tal de considerar-lo inclòs en l'agenda municipal, cal identificar els drets vulnerats. En aquest cas seria que "el dret a l'accés a un habitatge digne és vulnerat".



Font: Elaboració pròpia

La visió integral de l'EBDH ens porta a **identificar altres possibles drets vulnerats** que poden ser causa o conseqüència de la vulneració del dret a l'habitatge, o que poden estar relacionats amb aquest. Així, per exemple, la vulneració del dret a l'habitatge a causa del seu preu excessiu pot estar vinculada al dret a la salut, perquè el preu excessiu suposi unes condicions insalubres de l'habitatge a què les persones afectades poden accedir, o puguin generar una situació de pobresa energètica perquè no poden assumir altres costos.

A més de transformar les problemàtiques en drets, cal fer una bona **anàlisi de les causes que han portat a la violació del dret**. Per a aquesta anàlisi de causes s'ha de tenir en compte el següent:

- **Identificar els grups exclosos i més vulnerables**, veure les àrees clau on els seus drets han estat violats, quins són els motius i els mitjans necessaris per respondre a les seves necessitats, i donar una **importància cabdal a enfortir les seves capacitats**. L'objectiu és que s'apoderin i formin part activa del procés del cicle de polítiques públiques, fomentant alhora la participació àmplia i efectiva en aquest.

- **Vinculat del context concret, el més proper a la realitat**, no quedar-se en un pla abstracte. És important considerar l'entorn social, polític, cultural i ambiental, així com quines són les condicions jurídiques, normatives i institucionals del context. Es tracta de veure els efectes de lleis i polítiques i fer una anàlisi de les estructures que les despleguen, així com de la cultura i estils de vida existents, per veure si es contradiuen amb els drets bàsics.

- **Treballar amb els canvis estructurals i subjacents**, que puguin ser sostinguts en el temps, per arribar a l'arrel de la vulneració del dret, i no només amb els immediats.

## 2. Revisió d'estàndards i delimitació del dret

L'anàlisi dels estàndards internacionals de drets humans i dels que recull la normativa interna dels estats **és fonamental**. Amb aquesta anàlisi del desenvolupament jurídic i normatiu s'establirà un marc de dret que constituirà el contingut "mínim comú" del dret afectat.

### → Com ho farem? En tres passos:

- **Pas 1:** anàlisi del dret a partir dels tractats internacionals i europeus;
- **Pas 2:** anàlisi de la regulació del dret en el marc estatal, autonòmic i municipal (legislació, polítiques públiques i sistemes de garantia);
- **Pas 3:** identificació de les dimensions del dret afectat i avaluació del comportament de les autoritats públiques i els titulars de responsabilitats.

### ✓ PAS 1 i 2

#### Analitzar el dret i la seva regulació

En aquest punt s'analitza el dret a partir dels tractats internacionals i europeus, així com la institucionalització jurídica del dret en el marc estatal, autonòmic i municipal (legislació, polítiques públiques, sistemes de garantia). Agafem l'exemple del dret a l'habitatge:

Exemple de dret a l'habitatge

SISTEMA UNIVERSAL <sup>4</sup>		SISTEMA EUROPEU <sup>5</sup>	
Declaració Universal de Drets Humans HRC	Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals HRC   CESCR	Carta Social Europea CoE   ECHR	Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea TUE   EC
<b>Art 25.1</b> 1. Tota persona té dret a un nivell de vida que assegurï, per a ell/a i la seva família, la salut i el benestar, especialment quant a alimentació, vestir, <u>habitatge</u> , assistència mèdica i als serveis socials necessaris; [...]	<b>Art. 11</b> 1. Els Estats part reconeixen el dret de tothom a un nivell de vida adequat per a ell i per a la seva família, incloent-hi l'alimentació, el vestit i l' <u>habitatge</u> . I una <u>continua millora de condicions d'existència</u> . Els Estats part hauran d'adoptar mesures adequades que assegurin l'efectivitat d'aquest dret [...]	<b>Art. 16</b> Dret de la família a una protecció social, jurídica i econòmica. [...] Les parts contractants es comprometen a fomentar la protecció econòmica, jurídica i social de la família, especialment mitjançant prestacions socials i familiars, disposicions fiscals, <u>suport a la construcció d'habitatges adaptats a les necessitats de les famílies, ajudes als nuvis o per mitjà de qualsevol altra mesura adequada</u> .	<b>Art. 34.3</b> Seguretat social i ajuda social 3. Per tal de combatre l'exclusió social i la pobresa, la Unió reconeix i respecta el dret a una ajuda social i a una <u>ajuda d'habitatge per garantir una existència digna a tots aquells que no disposin de recursos suficients</u> [...]



▲  
<sup>4</sup> DUDH: Declaració Universal de Drets Humans; PIDESC: Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals; HCR: Consell de DDHH; CESCR: Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals.

<sup>5</sup> CSE: Carta Social Europea; CDFUE: Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea; CoE i ECHR: Consell d'Europa i Tribunal Europeu de Drets Humans; TUE: Tribunal de la Unió Europea; EC: Comissió Europea.

### (1) LEGISLACIÓ VIGENT A ESPANYA

Constitució espanyola. Article 47. Dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat

Estatut d'autonomia de Catalunya. Article 26. Drets en l'àmbit de l'habitatge; article 47. Habitatge.

Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge. Generalitat de Catalunya

Real decret llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos. Govern d'Espanya

### (2) POLÍTQUES PÚBLIQUES VIGENTS

Pla pel dret a l'habitatge (2016-2025). Ajuntament de Barcelona

Pla territorial sectorial d'habitatge, Generalitat de Catalunya

### (3) MECANISMES DE GARANTIA

Sentència del TJUE sobre incompatibilitat del règim espanyol d'execucions hipotecàries i desnonaments amb el dret de la Unió Europea relatiu a la protecció de consumidors (14 de març de 2013).

Defensor de poble, síndic de greuges de la Generalitat de Catalunya, síndica de greuges de Barcelona.

## ✓ PAS 3

### Analitzar la situació del dret vulnerat

Per analitzar la **situació del dret**, ens cal valorar la seva vulneració:

- (1) **Dimensionar el grau de vulneració del dret** en cada una de les seves dimensions que hem descrit a l'apartat anterior (disponibilitat, accessibilitat, acceptabilitat, qualitat, sostenibilitat i participació).

- (2) **Avaluar el comportament de les autoritats públiques** respecte al compliment, o no, de les seves obligacions, en tots els nivells (per exemple, en quina mesura s'està respectant, protegint i garantint el dret a l'habitatge en els diferents nivells de l'administració).

- (3) **Avaluar el comportament dels diferents titulars de responsabilitats** quant al compliment, o no, de les seves responsabilitats.

A continuació s'exemplifica l'anàlisi de les dimensions del dret en el dret a l'habitatge a la ciutat de Barcelona:

#### Exemple de dret a l'habitatge

Dimensions	Paràmetres	Exemple: dret a l'habitatge
DISPONIBILITAT	Garantir la suficiència dels serveis, instal·lacions, mecanismes, procediments o qualsevol altre mitjà pel qual es materialitza un dret per a tota la població. Nombre d'establiments, recursos, entrades, programes, projectes, béns o serveis disponibles per al compliment del dret en l'àmbit territorial (districtes)	<p><b>Disponibilitat de serveis, materials, facilitats i infraestructura:</b> un habitatge adequat ha de contenir certs elements indispensables per a la salut, la seguretat, la comoditat i la nutrició, com són l'aigua potable, l'energia elèctrica, la calefacció, l'enllumenat públic i un sistema de drenatge, entre d'altres.</p> <p><i>S'està garantint? Si/No, Com i en quin grau?, En tots els districtes?, Per a tots el col·lectius afectats?</i></p>
ACCESSIBILITAT	La no discriminació en la prestació dels serveis i en el sentit físic, d'abast geogràfic, cultural, econòmic o religiós als serveis. Mecanismes establerts per garantir la igualtat d'accés als serveis sense discriminacions potencials per raó de raça, color, sexe, ètnia, edat, idioma, religió, opinió política o d'altra mena, origen nacional o social, discapacitat, propietat, naixement o una altra condició.	<p><b>Accessible per a tothom:</b> atès que hi ha necessitats específiques de diferents grups i s'han de tenir en compte a l'hora de facilitar l'accés a l'habitatge (com les de les persones amb recursos escassos, o les que s'enfronten a discriminació per raons ètniques, culturals o de gènere, amb discapacitats físiques, víctimes de desastres naturals, etcètera).</p> <p><i>S'està garantint? Si/No, Com i en quin grau?, En tots els districtes?, Per a tots el col·lectius afectats?</i></p> <p><b>Despeses suportables:</b> les despeses que implica l'habitatge han de ser d'un nivell que no impedeixi ni comprometi l'assoliment i la satisfacció d'altres necessitats bàsiques. Per a això, el percentatge de les despeses d'habitatge ha de ser commensurat amb els nivells d'ingrés.</p> <p><i>S'està garantint? Si/No, Com i en quin grau?, En tots els districtes?, Per a tots el col·lectius afectats?</i></p>

<b>ACCEPTABILITAT</b>	<p>El medi i els continguts escollits per materialitzar l'exercici d'un dret han de ser acceptats per les persones a qui estan dirigits. Es consideren els diferents valors culturals, els patrons i les necessitats dels titulars, especialment en els grups identificats com a vulnerables. (Això requereix el respecte de la cultura de les persones, minories, pobles i comunitats, així com la conscienciació de gènere i els requisits del cicle de vida; a la pràctica, això pot requerir oferir serveis en idiomes de les minories o en formes culturalment acceptables.)</p>	<p>► <b>Ubicació:</b> l'habitatge s'ha de trobar en un lloc que permeti l'accés a certs serveis: opcions d'ocupació, centre de salut, escoles i altres serveis socials, culturals i religiosos. Així mateix, l'habitatge no s'ha de construir en llocs contaminats o prop de fonts de contaminació.</p> <p><i>S'està garantint? Sí/No, Com i en quin grau?, En tots els districtes?, Per a tots el col·lectius afectats?</i></p> <p>► <b>Adequació cultural:</b> un habitatge adequat ha de respectar i considerar l'expressió de la identitat.</p> <p><i>S'està garantint? Sí/No, Com i en quin grau?, En tots els districtes?, Per a tots el col·lectius afectats?</i></p>
<b>QUALITAT</b>	<p>► No només pel que fa a la qualitat tècnica valorada per l'oportunitat, la integritat i l'efectivitat de les accions, sinó també a la qualitat humana, en la mesura que satisfà les expectatives de qui presta i de qui rep el servei.</p>	<p>► <b>Habitabilitat:</b> garanteix elements com seguretat física, espai suficient, protecció del fred, la humitat, la calor, la pluja, el vent i altres amenaces per a la salut, de vectors de malaltia i de riscos estructurals.</p> <p><i>S'està garantint? Sí/No, Com i en quin grau?, En tots els districtes?, Per a tots el col·lectius afectats?</i></p>
<b>SOSTENIBILITAT</b>	<p>► Permet la continuïtat en el temps per fer el seguiment de la compatibilitat de l'estructura i el funcionament proposat amb els valors culturals i ètics dels grups involucrats i de la societat. Anàlisi de la compatibilitat del dret a l'habitatge per a aquestes comunitats, actors o organitzacions al llarg dels anys.</p>	<p>► <b>Seguretat jurídica en la tinença,</b> és a dir, viure en un lloc sense por de ser desallotjats de manera forçada o de rebre amenaces indegudes o inesperades. També implica el control de què succeeix amb l'habitatge encara que no sigui de propietat.</p> <p><i>S'està garantint? Sí/No, Com i en quin grau?, En tots els districtes?, Per a tots el col·lectius afectats?</i></p>

		<p>► <b>Polítiques públiques de protecció</b> del dret a l'habitatge per a tots el col·lectius amb enfocament intercultural i de gènere.</p> <p><i>S'està garantint? Sí/No, Com i en quin grau?, En tots els districtes?, Per a tots el col·lectius afectats?</i></p>
<b>PARTICIPACIÓ DIVERSA</b>	<p>► Intervenció de particulars i les seves expressions organitzades en la formulació, el seguiment i l'avaluació de les polítiques públiques i altres activitats d'incidència davant els actors involucrats. La participació ciutadana, entesa com a mecanisme de construcció de democràcia activa, ha de reflectir la diversitat existent a la ciutat.</p>	<p>► <b>Participació dels principals actors identificats</b> al mapatge d'actors en la identificació de la vulneració dels drets i les altres fases de la política pública. Especialment dels titulars de drets.</p> <p><i>S'està garantint? Sí/No, Com i en quin grau?, En tots els districtes?, Per a tots el col·lectius afectats?</i></p>

▲  
Font: Elaboració pròpia

### 3. Identificació i assignació de rols dels actors implicats segons l'EBDH: titulars de drets, de responsabilitats i d'obligacions

L'EBDH **assigna rols**, que suposen un **canvi en les relacions de poder** entre els diferents actors implicats.

- ✓ **Els titulars de drets:** es reconeix que tota persona és titulars de drets. L'EBDH determina la relació entre els individus o grups amb reivindicacions que portin al gaudi ple d'un dret (titulars de drets) i els actors estatals i no estatals amb obligacions correlatives (titulars d'obligacions i de responsabilitats). D'aquesta manera, com s'ha explicat als altres apartats, la ciutadania passa de ser un subjecte de necessitats que han de ser cobertes, a ser un subjecte de drets amb capacitats per exercir-los.
- ✓ **Els titulars de responsabilitats:** hi ha persones o actors socials que actuaran com a titulars de responsabilitats, en relació amb el seu rol respecte del desenvolupament dels drets humans.

Entre d'altres titulars de responsabilitats trobem:	
<b>EMPRESSES</b>	Desenvolupen la seva activitat dins d'una societat, i de les seves activitats es poden derivar conseqüències negatives o positives per a l'exercici dels drets.
<b>ORGANITZACIONS DE LA SOCIETAT CIVIL</b>	Totes les col·lectivitats o organitzacions de la societat civil de caràcter privat, sense ànim de lucre, que col·laboren directament amb els actors governamentals titulars d'obligacions per garantir els drets, i/o treballen directament amb la població que té vulnerat el seu dret. Hi ha una àmplia gamma d'actors en aquest grup, com les ONG, l'església, les organitzacions de base, els sindicats, les associacions i les universitats, entre d'altres.
<b>MITJANS DE COMUNICACIÓ</b>	Contribueixen o no a donar veu a la ciutadania, a la vigilància del poder, a difondre els valors democràtics i a denunciar vulneracions de drets.
<b>FAMÍLIA, PROFESSORAT, ADVOCATS, ETCÈTERA.</b>	Tenen un paper fonamental de responsabilitat davant d'aquells titulars de drets que no tenen capacitat per reivindicar-los, com pot ser el cas dels nens i nenes, subjectes de drets.

✓ **Els titulars d'obligacions:** són aquells que han de garantir que els drets s'exerceixin, sobretot l'Estat i la resta de poders públics que passen a ser el subjecte amb obligacions jurídiques i morals per al seu compliment.

#### Exemple de dret a l'habitatge

Font: Elaboració pròpia basada en: ACNUDH-ONU Habitat (s/d).

OBLIGACIONS	Exemple de dret a l'habitatge
<b>RESPECTAR</b>	Exigeix que l'Estat (administració pública) no interfereixi directament o indirectament en el gaudi del dret.  Per exemple, els estats s'han d'abstenir d'efectuar desallotjaments forçosos i enderrocar habitatges; de denegar la seguretat de tinença a determinats grups; d'imposar pràctiques discriminatòries que limitin l'accés i el control sobre l'habitatge, o de denegar la restitució de l'habitatge a determinats grups en funció del gènere, ètnia, origen, cultura, religió, etcètera.

<b>PROTEGIR</b>	<p>Requereix que l'Estat (administració pública) adopti mesures per evitar que tercers interfereixin en l'exercici ple del dret.</p> <p>Els estats han d'adoptar legislació o altres mesures per assegurar-se que els actors privats (els propietaris d'habitatges, els promotors immobiliaris, els propietaris de terres i les empreses) compleixen les normes de drets humans relatives al dret a un habitatge adequat.</p> <p>Els estats (governos locals en les seves competències), per exemple, han de reglamentar els mercats de l'habitatge i els arrendaments per promoure i protegir el dret a un habitatge adequat; garantir que els bancs i les institucions financeres concedeixin finançament per a l'habitatge sense discriminació; assegurar que el subministrament privat d'aigua, sanejament i altres serveis bàsics conexas no posin en perill la seva disponibilitat, accessibilitat, acceptabilitat i qualitat; assegurar que els propietaris d'habitatges no discriminin determinats grups (per raons de gènere, cultura, edat, etcètera), i vetllar perquè els actors privats no duguin a terme desallotjaments forçosos.</p>
<b>COMPLIR/GARANTIR</b>	<p>L'obligació de complir/garantir comporta l'exigència que els estats adoptin les mesures legislatives, administratives, pressupostàries, judicials, de promoció i d'un altre tipus apropiades per a la realització plena del dret a un habitatge adequat.</p> <p>Els estats (governos locals en les seves competències) han d'adoptar una política o un pla d'habitatge que: defineixi els objectius de desenvolupament del sector de l'habitatge, centrant-se en els grups vulnerables; determini els recursos disponibles per aconseguir aquests objectius; descriu la manera més econòmica d'utilitzar-los; exposi les responsabilitats i els terminis per a l'aplicació de les mesures necessàries; doni seguiment als resultats, i asseguri recursos adequats per als casos de violacions d'aquest dret.</p> <p><i>La política pública Pla pel dret a l'habitatge 2016-2025 de l'Ajuntament de Barcelona, assenyalava: "[...] per acomplir el dret a l'habitatge a Barcelona es requereixen actuacions que superen les competències municipals. Abordar fenòmens com l'ennobliment, la pujada del preu dels lloguers, la substitució d'habitatges habituals per pisos turístics o la inversió de fons especulatiu en béns immobles requereix normativa autonòmica i estatal. Per aquest motiu, el Pla incorpora un annex que especifica actuacions imprescindibles que són competència d'altres administracions públiques."</i></p>

També és necessari **establir les relacions existents entre els diferents actors** en relació amb un dret. Un cop identificats els diferents titulars, i definits els seus drets, obligacions i responsabilitats, passem a relacionar-los, per a la qual cosa ens preguntarem específicament per:

- Les obligacions que té l'Estat envers els titulars de drets i envers cadascun dels titulars de responsabilitats.
- Les responsabilitats que té cada un dels titulars de responsabilitats envers els titulars de drets i envers els altres titulars de responsabilitats.
- Les responsabilitats que té cadascun dels titulars de responsabilitats envers els titulars d'obligacions.

#### 4. Mapatge d'actors

L'anàlisi que hem fet serveix per assignar quin és el rol de cada actor dins l'EBDH. Ara bé, aquesta anàlisi és abstracta, i per tant no serveix per tenir una fotografia real de la seva caracterització i les seves relacions. Cal investigar més per tal de **tenir un coneixement acurat dels actors** que hi ha a la zona d'intervenció. És el **mapatge d'actors**.

Per a realitzar aquesta anàlisi, prèviament cal fer un **quadre-l·listat d'identificació** dels actors individuals o organitzacions importants a la zona, i llistar-los per quatre característiques:

- el tipus **d'organització**,
- quin és el seu **rol**,
- quina és la seva àrea o sectors de **cobertura**,
- i de quins **recursos** disposa.

Aquest llistat serveix per identificar els actors i veure'n les seves característiques, però no les seves capacitats, ni les interaccions que s'estableixen entre ells. Els recursos de què disposa o la seva institucionalització no asseguren que un actor sigui vàlid i influent per a determinades comunitats o àrees. Cal considerar, doncs, altres variables:

- **Poder d'influència:** la influència de cada actor no depèn només dels seus recursos, ni de ser més o menys institucionals. Hi ha actors que tenen legitimitat sobre un sector

de població, o que tenen més representació, ja que, per exemple, tenen un valor simbòlic més gran. El poder d'influència dependrà dels interessos i les agendes de la comunitat, i dels mandats que té atorgats cada actor. Per definir el poder d'influència caldrà analitzar, de cada actor, les seves febleses, les seves forteses i les seves dependències.

- **Relacions de poder entre actors:** existeixen diferents formes de poder i relació entre els actors. No es tracta només de formes de poder evidents com l'econòmic, sinó que a vegades hi ha poders fàctics invisibles. És important tenir en compte que les relacions entre els actors canviaran segons el poder que tenen: des del seu nivell de classificació administrativa, la institució de què es tracti (formals, no formals d'una banda; culturals, associatives, constitutives i cognitives), i l'acceptació i el sentit de pertinença que en tingui la comunitat.

- **Recursos existents:** els recursos disponibles per a cada actor no només els econòmics, sinó també els socials i polítics, així com les capacitats que tenen aquests actors. Aquesta informació ens farà entendre el nivell de disponibilitat, d'accés i de control dels recursos per a cada actor, i qui té el poder sobre aquests. Caldrà, a més a més, fer una anàlisi de les diferents capacitats dels diferents actors.

Atesa la realitat multicultural o intercultural de les ciutats, és important **analitzar el mapa d'actors amb "lents culturals"** que ens permetran entendre aspectes com el sentit de pertinença de les comunitats, els diversos contextos i sensibilitats culturals, o les necessitats i les aspiracions de les diverses comunitats que conviuen a la ciutat.

I, com ja hem explicat repetidament, en aquesta anàlisi intercultural dels actors caldria tenir en compte la **interseccionalitat, és a dir, les diverses opressions i discriminacions que cada grup vulnerable pot patir**. Les identitats socials estan encavalcades i cada actor pot patir discriminacions diferents, a vegades acumulades. Aquests diversos nivells d'opressió poden diferenciar-se per edat, origen, religió, sexe, orientació sexual, etcètera.

### Preguntes d'orientació de la FASE 1: IDENTIFICACIÓ DEL PROBLEMA I INCLUSIÓ A L'AGENDA

1. S'ha revisat en quina mesura els drets reclamats es reflecteixen a **les obligacions de drets humans en la legislació internacional** (inclosa la Carta Europea de Salvaguarda del Dret a la ciutat i altres compromisos internacionals assolits per l'Ajuntament de Barcelona)?
2. Es coneix la **institucionalització jurídica (regulació) del dret en el marc estatal, autonòmic i municipal** (legislació, polítiques públiques, sistemes de garantia nacionals i locals)?
3. S'ha **treballat amb els intermediaris** (societat civil, comunitats locals i acadèmiques) per millorar la comprensió de les necessitats de les persones vulnerables?
4. S'ha prestat **l'atenció deguda a les qüestions de les relacions de poder**, la discriminació, la desigualtat, l'origen ètnic i cultural, edat, sexe, etcètera?
5. S'han **identificat els actors** possibles titulars de drets, els titulars de responsabilitat i els titulars d'obligacions en el cas concret?
6. S'han trobat les **relacions entre els titulars de drets, els titulars de responsabilitats i els titulars d'obligacions**? I s'han identificat el **conjunt de reivindicacions que poden fer titulars de drets** (davant dels titulars d'obligacions i de responsabilitats) i el conjunt de deures correlatius dels titulars d'obligacions i de responsabilitats?
7. S'ha realitzat un **mapatge d'actors** adequat, que inclogui les seves relacions, els seus recursos i la seva situació de poder?
8. S'ha tingut en compte **la Mesura de govern "Barcelona, ciutat de drets"** en general i els principis d'actuació en particular (territorialització, retroalimentació i interdependència, treball en xarxa i municipalisme, perspectiva de gènere, perspectiva local, perspectiva intercultural, coproducció i colideratge)?
9. S'ha tingut en compte **el principi de subsidiarietat i les competències municipals** respecte dels drets afectats?
10. S'ha acordat amb els actors implicats (especialment els titulars de drets) **l'enfocament del problema per a la seva inclusió a l'agenda municipal**?

## 4.2

### SEGONA FASE: DEFINICIÓ D'ESTRATÈGIES I DISSENY DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Una vegada formulat el problema en forma de dret i incorporat a l'agenda municipal, estarem en disposició d'**identificar les possibles intervencions**, i de definir la més adequada per promoure un canvi des de la situació actual a la desitjada. Cal desenvolupar un disseny de la política pública pertinent per tal que es pugui desplegar.

Per arribar a aquest desplegament i per tal d'incorporar l'EBDH en aquesta fase, podem identificar les etapes següents:

#### 1. Identificació i selecció de l'estratègia de la política pública

D'entrada, caldrà **establir un diàleg entre els titulars de drets, d'obligacions i de responsabilitats** i les mateixes institucions encarregades de l'execució de les accions, i arribar a consensos, en la mesura del possible.

Per enfortir el dret seleccionat, en aquesta fase s'ha d'identificar els reptes i alternatives i seleccionar els eixos estratègics. A l'hora d'identificar i seleccionar l'estratègia de la política pública, cal haver fet **una anàlisi a fons de les capacitats dels actors** (titulars de drets, responsabilitats i obligacions), **dels obstacles existents en el context i de les causes i efectes de les problemàtiques plantejades**. Només si tenim coneixement d'això podrem **plantejar les alternatives possibles i prioritzar**.

A partir d'aquí, en aquesta fase de definició de la intervenció basada en drets proposem seguir els passos següents:

- ✓ **Definició dels canvis/drets desitjats:** per exemple, garantir/protegir el dret a l'accés a un habitatge digne; preparar la ciutat per a l'envelliment de la població, etcètera.
- ✓ Identificar i **analitzar** les diferents **alternatives possibles:** per exemple, ajuts a la compra o al lloguer? Ajuts a la rehabilitació o substitució de l'habitatge a altres entorns? Concentrar els esforços en col·lectius més vulnerables com ara joves, persones nouvingudes, dones víctimes de violència de gènere o no? Mantenir el sistema actual o buscar noves fórmules? Etcètera.
- ✓ Plantejament i **selecció** de propostes i **estratègies d'intervenció:** per exemple, Pla pel dret a l'habitatge 2016-2025: repte 1, reforçar la mediació i els ajuts al



pagament del lloguer per facilitar l'accés i el manteniment de l'habitatge; eix estratègic A: prevenir i atendre l'emergència habitacional i l'exclusió residencial (Ajuntament de Barcelona, 2016).

- ✓ Revisió i **validació de les estratègies** seleccionades: mitjançant processos de participació ciutadana i tècnica. Per exemple, la redacció del Pla pel dret a l'habitatge 2016-2025 es va fer coincidir amb el desenvolupament del Pla d'actuació municipal 2016-2019, cosa que va facilitar l'organització de 21 trobades, dues a cadascun dels districtes i una a escala de ciutat, que han permès conèixer de primera mà les problemàtiques detectades pels veïns i veïnes als seus barris.

## 2. Formulació de la política pública

En aquesta fase es disposen de manera clara, concisa i estructurada les prioritats específiques, els resultats que es volen assolir i les activitats que cal realitzar per generar aquests resultats. Metodològicament, en aquest cas utilitzarem el clàssic enfocament analític del marc lògic com es fa servir en l'àmbit de la cooperació,<sup>6</sup> però amb l'EBDH els **objectius, el procés, les activitats i els resultats del projecte han de contribuir a la realització del dret vulnerat**. Hem de planificar i gestionar orientant-nos cap a canvis positius, progressius i sostinguts en el temps, és a dir, que es produeixin els canvis necessaris en la vida de les persones per al ple gaudi del dret.

Això vol dir que l'**EBDH sosté que el procés** mitjançant el qual els drets són satisfets **és tan important com els resultats** del procés (PNUD, 2011). Tal com hem explicat anteriorment:

- Els **resultats** de les polítiques públiques responen a les **dimensions dels drets humans** (disponibilitat, accessibilitat, qualitat, sostenibilitat, adaptabilitat i acceptabilitat).
- Per la seva banda, els **processos** per assolir aquests resultats responen als **principis de drets humans** (universalitat, interdependència, inalienabilitat, indivisibilitat) i **de l'EBDH** (participació diversa i inclusió, enfortiment de capacitats, igualtat i no discriminació, enfocament intercultural, transparència i rendició de comptes).

Així, incorporar l'EBDH en la formulació de la política pública suposa que cal verificar que:

- el contingut **respon a les bretxes identificades** en el diagnòstic i segons la informació obtinguda;
- el contingut **respon a les estratègies** seleccionades, fruit del diàleg entre els titulars de drets, obligacions i responsabilitats i les mateixes institucions encarregades de l'execució de les accions. Les prioritats, els resultats i les activitats s'han de definir amb la participació i el compromís de les comunitats i de les autoritats;
- incorpora **processos basats en els principis de l'EBDH** en la planificació de l'execució (participació diversa i inclusiva, apoderament/enfortiment de capacitats, igualtat i no discriminació, enfocament intercultural i de gènere, transparència i rendició de comptes);
- incorpora **resultats vinculats a les dimensions de l'EBDH** (disponibilitat, accessibilitat, adaptabilitat, acceptabilitat, sostenibilitat i qualitat).

Per a la **formulació de la política pública**, cal seguir els **passos**<sup>7</sup> següents:

<sup>7</sup> Passos basats en el marc de referència exposat a: Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008).



▲ Font: Elaboració pròpia

El que és **important és incorporar l'enfocament dels drets humans en totes les fases i elements de la formulació i programació**, com podem veure a l'exemple següent:

<sup>6</sup> Enfocament analític del marc lògic: mètode analític de referència per a la planificació i gestió de projectes, en general de cooperació, basat en la participació i el consens.



ELEMENTS PROGRAMACIÓ	Des de l'EBDH	Exemple de dret a l'habitatge
<b>OBJECTIU GENERAL</b> (canvis estructurals als quals contribueix)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Canvis positius a llarg termini i sostinguts en el temps en referència a la realització del dret en qüestió, i el ple gaudi dels titulars</li> <li>Des de l'EBDH implica que es busca la realització del dret en qüestió.</li> </ul>	Tots els barcelonins i barcelonines tenen garantit el dret a l'habitatge digne de manera inclusiva (enfocament de gènere i intercultural) i sostenible.
<b>OBJECTIUS ESPECÍFICS</b> (eixos estratègics)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Canvis a curt i mitjà termini en les condicions humanes o en les institucions/organitzacions implicades</li> <li>Des de l'EBDH, fa referència a canvis positius en el desplegament dels estàndards i principis del dret, així com a l'enfortiment de capacitats per exercir drets i deures.</li> </ul>	<p>Preveu canvis comprovables (mitjançant indicadors) sobre la disponibilitat, accessibilitat, adaptabilitat, acceptabilitat, sostenibilitat i la participació diversa que milloren el gaudi del dret a un habitatge digne segons els criteris establerts internacionalment.</p> <p><i>Per exemple: els eixos estratègics del Pla pel dret a l'habitatge 2016-2025, són:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A. Prevenir i atendre l'emergència habitacional i l'exclusió residencial</li> <li>B. Garantir el bon ús de l'habitatge</li> <li>C. Ampliar el parc assequible</li> <li>D. Mantenir, rehabilitar i millorar el parc actual d'habitatge</li> </ul>
<b>RESULTATS / PRODUCTES</b> (línies d'actuació)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Canvis o resultats immediats assolits com a conseqüència de les activitats que es realitzen; normalment requereixen els esforços col·lectius amb altres actors involucrats</li> <li>Des de l'EBDH han de contribuir a tancar les bretxes de gaudi del dret, i les bretxes de capacitat de titulars de drets, dels titulars de responsabilitats i dels titulars d'obligacions per a la garantia del dret. També han de contribuir a reduir la vulneració del dret.</li> </ul>	<p>Resultats vinculats a l'augment de la disponibilitat i assequibilitat de l'habitatge amb una perspectiva inclusiva per a aquelles persones/famílies de més vulnerabilitat a partir d'un procés participatiu i incorporant-hi el criteri de territorialitat (barris).</p> <p><i>Per exemple: al Pla pel dret a l'habitatge 2016-2025, línies d'actuació de l'eix B: Garantir el bon ús de l'habitatge</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>B1. Mobilització dels habitatges buits</li> <li>B2. Manteniment de l'ús residencial i els residents</li> <li>B3. Millora del coneixement i la gestió del parc públic</li> </ul>

<b>ACTIVITATS</b> (actuacions)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accions per les quals es mobilitzen recursos (humans, tècnics i materials), formulades per assolir els resultats esperats</li> <li>Des de l'EBDH les activitats han d'estar focalitzades en la promoció, protecció i defensa dels drets i dissenyades per tancar les bretxes de capacitats per a la garantia dels drets.</li> <li>La planificació operativa de les activitats i subactivitats, es concreta en l'etapa del desplegament a partir de plans d'acció o programes.</li> </ul>	<p><i>Per exemple: al Pla pel dret a l'habitatge 2016-2025</i></p> <p>Línia d'actuació B2: Manteniment de l'ús residencial i els residents</p> <p>Actuacions programades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>B2.1 Detecció i sanció de casos d'assetjament immobiliari</li> <li>B2.2 Modificació normativa del planejament per evitar la substitució de l'ús residencial</li> <li>B2.3 Incorporació de les propostes dels plans relatius a l'ús turístic</li> <li>B2.4 Mesures de seguiment i control del preu del lloguer lliure, que inclou subactivitats variades, com ara: <ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar un observatori dels preus de lloguer i publicació dels resultats;</li> <li>Vincular els convenis de rehabilitació a l'establiment d'una limitació en els lloguers;</li> <li>Establir el concepte de renda abusiva;</li> <li>Fer pressió per aconseguir un canvi legislatiu</li> </ul> </li> </ul>
<b>INDICADORS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De manera general, els indicadors són dades que ens donen certs senyals (indicacions) sobre un objecte d'estudi concret. Són eines que ens permeten descriure, mesurar i conèixer accions, processos i situacions.</li> </ul> <p>Des de l'EBDH, els indicadors són: "Informació concreta sobre l'estat d'un esdeveniment, activitat o resultat que pot relacionar-se amb les normes de drets humans; que aborda i reflecteix un problema i principis de drets humans, i que s'utilitza per avaluar i vigilar la promoció i protecció dels drets humans."<sup>8</sup></p>	<p>La definició d'indicadors en la fase de formulació de la política pública és imprescindible per a la resta de fases (execució i avaluació), per garantir el principi de transparència i rendició de comptes, i per guiar l'acció dels responsables de l'execució i la gestió de la política pública.</p> <p><i>Exemple: síntesi de la formulació (indicadors, calendari i pressupost) del Pla pel dret a l'habitatge 2016-2025, de l'eix estratègic B: Garantir el bon ús de l'habitatge</i></p>

	<p>▶ Els indicadors han de mesurar el grau de vulneració i de realització d'un dret; és important considerar el diagnòstic, així com totes les dimensions (disponibilitat, accessibilitat, acceptabilitat, qualitat, sostenibilitat i participació) i principis de l'EBDH. També és important que es combinin indicadors qualitatius i quantitatius per mesurar els resultats d'una intervenció.</p>	
<b>CALENDARI</b>	<p>▶ És imprescindible establir un calendari, tant d'actuacions com d'assoliment de resultats per tal de poder complir amb el principi de transparència durant la seva execució (que inclou el monitoratge) i l'avaluació.</p>	
<b>ASSIGNACIÓ DE RECURSOS</b>	<p>▶ La programació de qualsevol política pública ha de vincular recursos suficients (temporals, humans, materials i financers) per realitzar les activitats planificades, que permetin assolir els resultats en les dates previstes.</p>	

▲ Nations Unides, "Informe sobre els indicadors per vigilar el compliment dels instruments internacionals de drets humans". Ginebra, maig de 2006 (HRI/MC/2006/7).

Preguntes d'orientació de la FASE 2: DISSENY I PROGRAMACIÓ	
1.	▶ S'ha avaluat la situació actual amb la <b>participació dels actors implicats</b> en el marc normatiu dels drets humans (inclosa la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat) i en les seves <b>dimensions</b> (disponibilitat, accessibilitat, qualitat, acceptabilitat, sostenibilitat i participació diversa) abans de planificar?
2.	▶ S'han <b>utilitzat les estadístiques i fonts de dades objectives</b> per enfortir el disseny i la formulació de la política pública amb altres professionals del sector, gestors i polítics?
3.	▶ S'han utilitzat els <b>indicadors</b> mesurables basats en drets humans per analitzar la situació actual?
4.	▶ S'han identificat i incorporat els <b>actors clau</b> (titulars de drets, titulars de responsabilitats i titulars d'obligacions) en la decisió, el disseny i la programació de la política pública i, en especial, els col·lectius més vulnerables?
5.	▶ S'ha identificat la <b>normativa i els òrgans encarregats de vigilar</b> /fer el seguiment dels drets afectats en l'àmbit internacional, europeu, nacional i local?
6.	▶ S'ha <b>incorporat els principis de l'EBDH</b> en el disseny i la programació (participació i inclusió, enfortiment de capacitats, igualtat i no discriminació, transparència i rendició de comptes)?
7.	▶ S'ha tingut en compte les <b>deficiències de capacitats</b> més importants dels <b>titulars dels drets</b> (per reclamar els seus drets)? I les deficiències de capacitats més importants dels <b>titulars de responsabilitat i dels titulars d'obligacions</b> (inclòs l'Ajuntament de Barcelona en els seus àmbits polític, tècnic, operatiu i de suport) per complir les seves obligacions?
8.	▶ S'ha identificat quines accions són necessàries per tancar les <b>bretxes de capacitats</b> més importants dels <b>titulars de drets</b> per poder reclamar els seus drets? S'han identificat quines accions són necessàries per tancar les <b>bretxes de capacitats</b> més importants dels titulars de responsabilitats i els titulars d'obligacions per poder complir amb els seus deures?
9.	▶ S'ha tingut en compte la <b>Mesura de govern</b> "Barcelona, ciutat de drets" en general i els principis d'actuació en particular (territorialització, retroalimentació i interdependència, treball en xarxa i municipalisme, perspectiva de gènere, perspectiva local, perspectiva intercultural, coproducció i col·laboració)?
10.	▶ Hi ha hagut la <b>participació</b> d'intermediaris (societat civil, les comunitats locals i acadèmiques, instituts especialitzats...) per millorar la comprensió i buscar possibles solucions?
11.	▶ S'han coordinat activitats amb altres nivells de govern, i/o amb altres àrees municipals?, S'ha tractat d'establir un mecanisme de <b>coordinació</b> al voltant dels drets afectats?

- |     |   |
|-----|---|
| 12. | S'han realitzat accions <b>per involucrar els grups d'interès i sensibilitzar</b> tota la població? Per exemple: s'ha presentat la hipòtesi on tothom hi guanya per generar el suport de la ciutadania?, s'ha participat en debats públics o en els mitjans de comunicació per augmentar la consciència dels drets afectats i contrarestar conceptes erronis?, s'han relacionat els drets afectats amb la vida quotidiana per millorar-ne la seva?, s'han adaptat els materials de comunicació perquè siguin accessibles a totes les persones quant a idioma, cultura, canal, llenguatge, etcètera?, s'ha treballat amb els representants electes i personalitats públiques per ajudar a promoure els drets afectats? |
| 13. | S'han considerat <b>diferents fonts de finançament</b> per a la seva activitat? S'han explorat oportunitats per al finançament conjunt de diferents nivells de govern o d'àrees municipals?   |
| 14. | Té un <b>pressupost</b> plurianual per a l'estabilitat a llarg termini?   |

## 4.3

### TERCERA FASE: DESPLÈGAMENT DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El desplegament de les polítiques inclou les accions efectuades per agents públics i privats, o individus i grups, amb la intenció d'assolir els objectius i resultats decidits prèviament en la fase de programació (Subirats, Knoepfel, Corinne, & Frederic, 2008).

Per **incorporar l'EBDH** en aquesta fase es requereix:

- ✓ **Assignació pressupostària**, incorporant-hi partides específiques per a mesures d'acció positiva destinades a corregir la situació de desigualtat per als grups més vulnerables, i amb un enfocament interseccional (analitzant nivells diferents d'opressió, gènere, edat, ètnia, cultura, etcètera). (Principi d'igualtat i no discriminació, principi d'enfocament intercultural)
- ✓ Incloure les **mesures i indicadors de drets humans** en el desenvolupament dels plans d'acció, programes, projectes i accions específiques en què es concret l'aplicació de la política, incorporant-hi els principis de drets humans (participació diversa i inclusió, enfortiment de capacitats, igualtat i no discriminació, enfocament intercultural, transparència i rendició de comptes).

- ✓ **Adequació de les eines de gestió pública**, com ara reglaments, guies, protocols i directrius que assegurin l'aplicació dels principis de l'EBDH en el desplegament de la política. (Principi d'apoderament/enfortiment de capacitats)
- ✓ **Enfortiment de capacitats en l'EBDH, gènere i enfocament intercultural** de les persones que participen en el desplegament de la política (nivell polític, tècnic i operatiu), especialment de les àrees implicades. (Principi d'apoderament/enfortiment de capacitats)
- ✓ **Articulació amb altres institucions**, polítiques i programes, establint espais d'articulació interinstitucional que permetin la coherència i l'eficàcia de l'execució de la política pública. (Principi de participació diversa i inclusió)
- ✓ **Establiment d'espais de diàleg amb titulars de drets i de responsabilitats** que permetin l'adequació, la coherència i l'eficàcia de l'execució de la política pública. (Principi de participació diversa i inclusió, enfocament intercultural i principi de transparència i rendició de comptes)
- ✓ **Definició del sistema de seguiment** amb indicadors de drets humans i que especifiqui les accions, els/les responsables, cronograma i pressupost, i identificar **l'òrgan de supervisió** que permeti fer el seguiment de l'avançament dels resultats del desplegament. (Principi de transparència i rendició de comptes)
- ✓ Establir els **mecanismes per a l'accés a la informació** generada pel sistema de seguiment, per part dels titulars de drets, els responsables públics i la ciutadania en general. (Principi de transparència i rendició de comptes)

A continuació se citen alguns elements clau per al desplegament de les polítiques públiques.

▼ Elements clau en el desplegament de la política pública. Font: Elaboració pròpia

RECURSOS	ACTIVITATS	RESULTATS	IMPACTE
<p>Els recursos financers i humans, dades o informació, el compromís polític disponible per al propòsit</p> <p>Des de l'EBDH els recursos han d'incloure compromís polític, eines de gestió pública com reglaments, guies, protocols i directrius que assegurin l'aplicació dels principis de l'EBDH. També han d'incorporar personal en tots els nivells (polítics, tècnics, de suport i d'atenció directa, etcètera) amb capacitats sobre l'EBDH i l'enfocament intersectorial i de gènere.</p> <p>És clau disposar d'informació rellevant desagregada.</p> <p><i>Per exemple: al Pla pel dret a l'habitatge es preveuen uns objectius quantitatius en què s'estableixen els recursos financers que es destinaran a garantir el dret a l'habitatge.</i></p>	<p>Accions empreses per les quals es mobilitzen recursos (humans, tècnics i materials), formulades per assolir resultats concrets.</p> <p>Requereixen una planificació operativa.</p> <p>Des de l'EBDH les activitats han d'estar focalitzades en la promoció, la protecció i el compliment dels drets. Es realitzen actuacions específiques de manera continuada durant el període pertinent, que contribueixen a millorar la disponibilitat i assequibilitat de l'habitatge amb una perspectiva inclusiva per a aquelles persones/famílies de més vulnerabilitat a partir d'un procés participatiu i incorporant-hi el criteri de territorialitat (barris).</p> <p>Es realitzen actuacions específiques destinades a tancar les bretxes de capacitats dels titulars de drets, de responsabilitats i d'obligacions (nivell polític, institucional i operatiu).</p> <p>S'incorporen els principis de drets humans pertinents en la realització de les activitats.</p> <p><i>Per exemple: al Pla pel dret a l'habitatge 2016-2025</i></p> <p>Línia d'actuació B2: Manteniment de l'ús residencial i els residents / <u>B2.4. Mesures de seguiment i control del preu del lloguer lliure, que inclou:</u></p> <p>(1) Impulsar un observatori dels preus de lloguer i publicació dels resultats.</p> <p>(2) Vincular els convenis de rehabilitació a l'establiment d'una limitació en els lloguers.</p> <p>(3) Establir el concepte de renda abusiva.</p> <p>(4) Fer pressió per aconseguir un canvi legislatiu.</p>	<p>Béns i serveis tangibles que preveu la política</p> <p>Des de l'EBDH com a producte de les activitats, s'assoleixen les millores previstes en la programació respecte de la disponibilitat, accessibilitat, adaptabilitat, qualitat i sostenibilitat que milloren el gaudi progressiu del dret (a un habitatge digne) segons els criteris establerts internacionalment.</p> <p>[Canvis a mitjà termini en la població a qui va dirigida la política pública, especialment entre els col·lectius de més vulnerabilitat.]</p> <p><i>Per exemple: al Pla pel dret a l'habitatge 2016-2025</i></p> <p>(1) Observatori dels preus de lloguer funciona i proporciona informació als titulars de drets i d'obligacions per al seu control.</p>	<p>Canvis en les característiques socials que motiven en última instància, la política</p> <p>Des de l'EBDH s'han produït millores de gaudi dels drets amb canvis estructurals de manera inclusiva (enfocament de gènere i intercultural) i sostenible.</p> <p>[Canvis a llarg termini i que afecten la comunitat en general.]</p> <p><i>Per exemple: al Pla pel dret a l'habitatge 2016-2025</i></p> <p>(4) S'han produït canvis legislatius en l'àmbit estatal que permeten la regulació del preu del lloguer per part de l'Ajuntament de Barcelona.</p>
Desplegament/execució (sota el control de l'òrgan d'execució)		Resultats/canvis (sense el control de l'òrgan d'execució)	

Preguntes d'orientació de la FASE 3: DESPLEGAMENT I EXECUCIÓ	
1.	S'ha esbossat l'estratègia d'aplicació de la política pública i s'està aplicant (plans d'acció, programes, projectes, accions específiques) segons les <b>normatives internes i les normes internacionals de drets humans</b> i recomanacions generals adoptades pels òrgans de supervisió dels tractats? Se n'està fent un seguiment?
2.	S'ha esbossat l'estratègia d'aplicació de la política pública i s'està aplicant (plans d'acció, programes, projectes, accions específiques) segons els <b>principis</b> de l'EBDH (participació i inclusió, enfortiment de capacitats, igualtat i no discriminació, transparència i rendició de comptes)? Se n'està fent un seguiment?
3.	S'ha esbossat l'estratègia d'aplicació i de la política pública s'està aplicant (plans d'acció, programes, projectes, accions específiques) segons les <b>dimensions</b> de l'EBDH (disponibilitat, accessibilitat, qualitat, acceptabilitat, sostenibilitat i participació diversa)? Se n'està fent un seguiment?
4.	S'ha esbossat l'estratègia d'aplicació de la política pública i s'està aplicant (plans d'acció, programes, projectes, accions específiques) segons els <b>principis d'actuació</b> de la Mesura de govern "Barcelona, ciutat de drets" (territorialització, retroalimentació i interdependència, treball en xarxa i municipalisme, perspectiva de gènere, perspectiva <i>global</i> (pensar global i actuar local), perspectiva intercultural, coproducció i colideratge)? Se n'està fent un seguiment?
5.	S'ha previst i s'està executant i fent seguiment de la <b>creació de capacitats</b> necessàries perquè els titulars de drets, tinguin la implicació qualificada en l'execució de la política pública? (Per exemple, la capacitat d'accedir a la informació, organitzar, advocar pel canvi de política i obtenir accés a la justícia, etcètera)
6.	S'ha previst i s'està executant i fent seguiment de la <b>creació de capacitats</b> necessàries (en l'àmbit polític, de gestió, tècniques, operatives i de suport) per tal que els titulars de responsabilitats de l'Ajuntament de Barcelona (i els seus organismes i proveïdors, etcètera) puguin complir amb les seves obligacions en tots els nivells?
7.	S'ha previst i s'està executant i fent seguiment de la <b>creació de capacitats</b> necessàries per tal que els titulars de responsabilitat puguin exercir-les en l'execució de la política pública?
8.	S'han establert, funcionen i es fa <b>seguiment dels mecanismes de participació</b> dels actors implicats en l'execució de la política pública?
9.	S'han <b>trobat les obligacions específiques</b> que els titulars de responsabilitat i els titulars d'obligacions s'han de comprometre a respectar, protegir i garantir per als titulars de drets? Se n'està fent un seguiment?
10.	S'han <b>coordinat els plans, programes i projectes</b> de la política pública amb altres nivells i àrees de l'Ajuntament de Barcelona? S'han establert mecanismes de coordinació pertinents
11.	S'han identificat i quantificat, i s'han previst, els <b>recursos</b> humans (interns i externs), materials i tècnics, etcètera, necessaris per incorporar l'EBDH en la política pública?

## 4.4

### QUARTA FASE: AVALUACIÓ DE LA POLÍTICA PÚBLICA

*"Una avaluació basada en els drets no és només un exercici tècnic de recopilació i anàlisi de dades. És un diàleg i un procés democràtic per aprendre, els uns dels altres, per enfortir la rendició de comptes i canviar les relacions de poder entre les parts interessades.", (Theis, 2004)*

L'avaluació és una part indispensable del cicle de polítiques públiques, **essencial per a l'aprenentatge i la presa de decisions**: és un instrument per veure en quina mesura una determinada acció o política pública ha contribuït a la transformació de les relacions de poder, ha corregit les desigualtats i les pràctiques discriminatòries.

A més a més, **forma part de la rendició de comptes** i de la millora dels processos de transparència i intercanvi d'informació entre tots els actors implicats.

#### Aspectes clau que s'han de considerar

Per incorporar l'EBDH en l'avaluació de polítiques públiques, hem de tenir en compte el següent:

<b>Considerar el mandat institucional i dels acords internacionals de DDHH, així com de la normativa interna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. L'avaluació s'ha fet d'acord amb les normes i estàndards de l'Ajuntament de Barcelona? (P.ex., ha incorporat els enfocaments de drets i la perspectiva intercultural i de gènere vigents?)</li> <li>2. L'avaluació ha considerat les resolucions i recomanacions dels mecanismes de drets humans a l'hora d'esbrinar, dimensionar i valorar els resultats de la política pública? (P.ex., s'ha emmarcat en els acords, resolucions, tractats, informes, etcètera., sobre el dret a l'habitatge?)</li> </ul>
<b>Centrar-se en els drets, l'apoderament i l'enfortiment de capacitats</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3. L'avaluació contribueix a la creació i l'enfortiment d'una cultura de drets? Com?</li> <li>4. L'avaluació promou l'apoderament dels participants, especialment d'aquells grups més vulnerables mitjançant mètodes participatius i inclusius?</li> <li>5. L'avaluació dimensiona i mesura els canvis quant a l'apoderament/enfortiment de capacitats dels titulars de drets, responsabilitats i obligacions (dimensions a tenir en compte: compromís, autoritat, accés i control dels recursos, comunicació, presa de decisions racionals)?</li> </ul>

<b>Posar l'accent en les desigualtats i les interseccions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>6. L'avaluació identifica els titulars de drets i els col·lectius més vulnerables, a més dels titulars de drets i responsabilitats?</li> <li>7. L'avaluació posa èmfasi en els grups en situació de més desigualtat, com és el cas dels col·lectius en què es donen interseccions de gènere/ètnia-cultura/edat/zona de residència...?</li> <li>8. L'avaluació té en compte que es mesurin els resultats en clau de drets humans, desagregats i que considerin les dimensions dels drets humans (disponibilitat, accessibilitat, adaptabilitat, acceptabilitat, sostenibilitat i qualitat) i les interseccions (de gènere/ètnia-cultura/edat/zona de residència...)?</li> </ul>
<b>Posar èmfasi a conèixer els processos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>9. L'avaluació revisa els aspectes de gestió, procediments, capacitats dels organismes i les institucions que intervenen, especialment les encarregades del desplegament de la política pública (incloses les diferents àrees implicades)?</li> <li>10. L'avaluació analitza l'adequació dels recursos normatius, temporals, pressupostaris, materials i humans assignats a la política pública, per part de tots els organismes i institucions implicades i, especialment de la institució encarregada del desplegament de la política pública?</li> <li>11. L'avaluació té en compte l'anàlisi dels principis de DDHH (participació diversa i inclusiva, apoderament/enfortiment de capacitats, igualtat i no discriminació, enfocament intersectorial —intercultural i de gènere—, transparència i rendició de comptes) en totes les fases de la política pública?</li> </ul>
<b>Incorporar indicadors de drets humans</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>12. L'avaluació incorpora indicadors sobre la situació del dret en qüestió?</li> <li>13. L'avaluació incorpora indicadors de les capacitats dels titulars de drets, de responsabilitats i d'obligacions?</li> <li>14. L'avaluació incorpora indicadors sobre la inclusió dels principis de drets humans en la identificació, el disseny, el desplegament/execució i l'avaluació de la política pública?</li> </ul>
<b>Rendir comptes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>15. L'avaluació aporta a la rendició de comptes per a la realització dels drets?</li> <li>16. L'avaluació genera recomanacions cap als titulars d'obligacions per aprofundir en les transformacions d'acord amb la teoria del canvi?</li> </ul>

▲  
Font: Elaboració pròpia basada en:  
UNFPA (2012); UNEG (2011).



⁹ Nacions Unides, "Informe sobre els indicadors per a la supervisió del compliment dels instruments internacionals de drets humans". Ginebra, maig de 2006 (HRI/MC/2006/7).

### ► Què són els indicadors amb enfocament de drets humans?

Els **indicadors amb EBDH es defineixen com** "aquella informació concreta sobre l'estat d'un esdeveniment, activitat o resultat que pot relacionar-se amb les normes de drets humans; que aborda i reflecteix problemes i principis de drets humans, i que s'utilitza per avaluar i vigilar la promoció i la protecció dels drets humans".<sup>⁹</sup>

Els indicadors de drets humans han d'incorporar els elements conceptuals següents (Equipo ISI Argonauta, 2011) (Naciones Unidas, 2012):

- Els indicadors seleccionats per a un dret han d'estar lligats a les **normes d'aquest dret**.
- Han de facilitar informació que permeti mesurar tant la intenció i el compromís com el resultat i la consolidació d'**esforços de les institucions titulars d'obligacions** per complir amb aquestes.
- Han de reflectir l'obligació de **respectar, protegir i garantir**.
- Han de **fer transversals els principis dels drets humans**: participació diversa i inclusiva, apoderament/enfortiment de capacitats, igualtat i no discriminació, enfocament intersectorial —intercultural i de gènere—, transparència i rendició de comptes.

### Quins tipus d'indicadors s'utilitzen des de l'EBDH?

El conjunt d'indicadors d'una avaluació de política pública amb l'EBDH, ha de posar de manifest les **mesures preses per l'Ajuntament de Barcelona** per complir les seves obligacions.

Hi ha diverses formes de **classificació** dels indicadors. En aquests casos es consideren:

- ✓ Segons el tipus d'informació: quantitatius, qualitatius i mixtos.
- ✓ Segons la forma d'obtenir-los: objectius i subjectius.
- ✓ Segons els seus objectius, temporalitat i efectes esperats: estructurals, de procés i de resultat (els indicadors de procés i resultat s'han de desglossar pels

diferents aspectes interseccionals, com ara sexe, edat, pertinença ètnica, religió, idioma, condició social, lloc de residència, etcètera).

En aquest tercer cas, els indicadors tenen tres **tipologies** que serà útil entendre, prenent com *a exemple els indicadors del dret a un habitatge adequat que es mostren a continuació*:

**1) Indicadors estructurals:** des de la seva acceptació de les normes internacionals de drets humans. Es tractaria, per exemple, de la data d'inclusió d'aquest dret en la Constitució o l'existència de lleis que faculten les autoritats a realitzar desnonaments forçosos arbitraris.

**2) Indicadors de processos:** les seves accions per complir les obligacions que deriven de les normes. Com a exemple, la proporció de la despesa pública que es dedica a l'habitatge social o comunitari.

**3) Indicadors de resultat:** els resultats d'aquestes activitats des de la perspectiva de la població afectada. Com a exemple, els casos comunicats de desallotjaments forçosos.



Preguntes d'orientació de la FASE 4: AVALUACIÓ	
1.	➤ L'avaluació incorpora <b>indicadors d'estructura, de procés i de resultats</b> ?
2.	➤ S'ha establert una primera avaluació de tots els indicadors analitzats establint el punt de partida en l'etapa de disseny i programació per tal de poder observar els canvis produïts entre la situació que va donar lloc a la política pública i els resultats i impactes derivats de la política pública? (disponibilitat, accessibilitat, qualitat, participació diversa, sostenibilitat i acceptabilitat) <i>(indicador de procés)</i> .
3.	➤ S'ha previst un <b>sistema de seguiment i d'avaluació</b> per a totes les etapes de la política pública, que incorpori els principis i les dimensions de l'EBDH? I dels principis d'actuació de la mesura de govern? <i>(indicador de procés)</i> .
4.	➤ Es pot mesurar la manera en què els processos de la política pública i els programes/projectes derivats, <b>satisfan els principis de drets humans</b> (participació i inclusió, enfortiment de capacitats, igualtat i no discriminació, transparència i rendició de comptes), amb una visió interseccional (gènere, edat, ètnia, cultura, etcètera) i especialment per als grups més vulnerables? <i>(indicador de procés)</i> .
5.	➤ S'han identificat indicadors de drets humans que permetin mesurar/dimensionar la disminució de les bretxes en les <b>capacitats dels titulars d'obligacions, titulars de responsabilitats i titulars de drets</b> ? <i>(indicador de resultat)</i> .
6.	➤ S'han definit indicadors que permetin mesurar/dimensionar els <b>canvis</b> institucionals, legals i/o de comportament que condueixin a un apoderament millor dels titulars de drets per reclamar els seus drets i dels titulars de responsabilitat i els titulars d'obligacions per complir les seves obligacions? <i>(indicador de resultat)</i> .
7.	➤ Es poden mesurar/dimensionar els <b>canvis positius i sostinguts en la vulneració i el gaudi dels drets en l'àmbit individual i col·lectiu</b> ? <i>(indicador estructural)</i> .

# Bibliografia



- ACNUDH-ONU Habitat. (s/a). *El derecho a una vivienda adecuada*. Ginebra: ACNUDH.
- Ajuntament de Barcelona. (2016). *Mesura de Govern Programa Barcelona Ciutat de Drets*. Direcció de Drets de Ciutadania i Immigració. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona. (2016). *Pla pel dret a l'habitatge de barcelona 2016 - 2025. Resum executiu*. Elaborat per la Regidoria d'Habitatge i els organismes dependents. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Allegretti, G. (2015). *El enfoque de derechos a través del Plan de Desarrollo DISTRITAL Bogotá Humana: hacia una nueva construcción de lo público Estudio de Monitoreo de la Políticas de inclusión social de la ciudad de Bogotá a la luz de la garantía de los derechos*. Bogotá: Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU.
- Benítez, W. G. (2007). *El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas*. Univ. Sergio Arboleda, 7(12), 31-46.
- CGLU. (2011). *Carta-agenda mundial de derechos humanos en la ciudad*. Florencia: Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).
- CGLU. (2012). *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad. Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos*. Barcelona: United Cities and Local Governments / Cités et Gouvernements Locaux Unis / Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- Consejería DDHH Presidencia de la República. (s/f). *Guía Básica: Planes de Desarrollo con EBDH*. Bogotá: Consejería DDHH Presidencia de la República.
- Cyment, P., & Font, X. (2007). *Introducción al enfoque de derechos humanos en el desarrollo*. Baelona: Intermon-OXFAM.
- Del Rio, O. (2013). *Aproximación a la información y la comunicación desde el enfoque de derechos*. Revista de Estudios Jurídicos.

- Eguren, I. R. (2010). *TEORÍA DE CAMBIO Un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social*. Guatemala: PNUD/Hivos.
- Equipo de ISI Argonauta. (2010). *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo*. Madrid: ISI Argonauta - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- Equipo ISI Argonauta. (2011). *El enfoque basado en Derechos Humanos: [Evaluación e Indicadores]*. s/c: Red en Derechos.
- Equipo ISI Argonauta. (2011). *El enfoque basado en Derechos Humanos: Evaluación e Indicadores*. Red EnDerechos. s/c: Red EnDerechos.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) & Committee of the Regions. (2013). *Making rights real. A guide for local and regional authorities*. Brussels: European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) & Committee of the Regions.
- Gimenez, C., & Valente, X. (2010). *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes*. Cuadernos del CENDES(74), 51-79.
- González Bombal, I., Villar, R., & (comp.). (2003). *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Ed. Libros del Zorzal.
- Guillén, A. (2011). *El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente*. A I. d. Catalunya, El derecho a la ciudad (Vol. Serie Derechos Humanos Emergentes 7, p. 16-27). Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya.
- Guillén, A., & Tomas, S. (s/d). *L'Enfocament Estratègic de Gènere i Basat en Drets Humans* (EGiBDH). Barcelona: INSTITUT DE DRETS HUMANS DE CATALUNYA.
- Harris-Curtis, E., Marleyn, O., & Bakewell, O. (2005). *The Implications for Northern NGOs of Adopting Rights-Based Approaches*. INTRAC, Occasional Papers Series No: 41. Oxford: INTRAC.
- Institut de Drets Humans de Catalunya. (2011). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Serie Derechos Humanos Emergentes 7.
- Jiménez Benítez, W. G. (enero-junio / 2007). *El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas*. Revista Civilizar(11), 31-46.
- Naciones Unidas. (2006). *5ª Reunión de los Comités que son órganos creados en virtud de los tratados sobre derechos humanos, Informe sobre los indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2012). *Indicadores de derechos humanos Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Derechos Humanos.
- Naciones Unidas. (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. NY: Naciones Unidas. Derechos Humanos.
- OACDH. (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza—Un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- OACDH. (2006). *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Observatori DESC. (2017). *Dret a un habitatge adient*. Recollit de Observatori DESC: <http://observatoridesc.org/es/derecho-una-vivienda-adecuada>
- PNUD. (2011). *Guía para la planificación local desde el enfoque de derechos humanos*. Buenos Aires: PNUD.
- PNUD. (2012). *Integración de los Derechos Humanos en las Políticas y en los Programas de Desarrollo: Experiencias del PNUD*. Dirección de Políticas de Desarrollo. Nueva York: PNUD.
- PNUD. (2013). *Guía conceptual y metodológica para el diseño y la formulación de la Política Pública "De la violencia a la sociedad de los derechos. Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034" El Enfoque Basado en Derechos Humanos*. BOGOTÁ: PNUD COLOMBIA.

- Salinas, G., & Zambrano, G. (2013). *Formulación de Políticas Públicas y Proyectos de Desarrollo*. Lima: Sub Grupo de Derechos Humanos de la Cooperación Internacional.
- Sen, A. (2009). *The idea of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge, Massachusetts.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Corinne, L., & Frederic, V. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Theis, J. (2004). "Promoting Rights-Based Approaches: Experiences and Ideas from Asia and the Pacific". Save the Children Sweden. Tailandia.: Keen Publishing,.
- UN staff in Viet Nam. (s/a). *Toolkit HRBA*. Ha Noi: UN staff in Viet Nam.
- UNEG- United Nations Evaluation Group. (2011). *Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación – hacia una guía del UNEG*. United Nations. UNEG.
- UNFPA. (2010). *A Human Rights-Based Approach to Programming. Practical Implementation Manual and Training Materials*. NY: UNFPA & Harvard School of Public Health.
- UNFPA. (2012). *Ampliando la mirada: La integración de los enfoques de género, intreculturalidad y derechos humanos*. Santiago de Chile: UNFPA, PNUD, UNICEF, ONU MUJERES.
- UNICEF. (2015). *Introduction to the human rights based approach. A guide for finnish ngos and their partners*. Helsinki: UNICEF Finland.
- Zapata-Barrero, R. (2007). "Multiculturalidad". A R. (. Zapata-Barrero, *Conceptos políticos en el contexto español*. España: Editorial Síntesis.

**[barcelona.cat/dretsidiversitat](https://barcelona.cat/dretsidiversitat)**



**Ajuntament  
de Barcelona**